

Katarzyna Maj-Serwatka

Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

ORCID: 000-0003-0312-3359

katarzyna.maj@uek.krakow.pl

Anna Wichowska

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie

ORCID: 0000-0003-2862-4424

anna.wichowska@uwm.edu.pl

Prawno-finansowe uwarunkowania funkcjonowania miast metropolitalnych w Polsce w turbulentnym otoczeniu – doświadczenia po pandemii COVID-19*

Wstęp

Od momentu reaktywacji samorządu terytorialnego w Polsce w 1991 r. zasady jego działania podlegały licznym zmianom, które w pierwszych latach miały z reguły charakter ewolucyjny. Jednak począwszy od 2007 r. i ogólnosiwiatowego kryzysu finansowego funkcjonowanie jednostek samorządu terytorialnego (dalej jako JST) w dużym stopniu było determinowane także aktualną sytuacją społeczno-gospodarczą, co w konsekwencji powodowało brak stabilności warunków prawno-ekonomicznych działania JST. Wpływ kryzysów fiskalnych i gospodarczych na finanse publiczne i związane z nimi ograniczenia fiskalne oraz sposoby przywracania równowagi finansów publicznych są często analizowane w literaturze przedmiotu. Kryzysy te powodują rosnące oczekiwania instytucji międzynarodowych dotyczące ograniczenia wydatków,

* Publikacja została napisana w wyniku odbywania przez współautorkę (Annę Wichowską) stażu w Katedrze Finansów Publicznych, Kolegium Ekonomii, Finansów i Prawa na Uniwersytecie Ekonomicznym w Krakowie, współfinansowanego przez Unię Europejską w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego (Program Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój), zrealizowanego w projekcie Program Rozwojowy Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie (POWR.03.05.00-00-Z310/17). Projekt finansowany w ramach programu Ministra Edukacji i Nauki pod nazwą „Regionalna Inicjatywa Doskonałości” w latach 2019–2022, nr projektu: 021/RID/2018/19, kwota finansowania: 11 897 131,40 zł.

zapewnienia zrównoważonych budżetów oraz zmniejszenia kwoty długu publicznego. Jednocześnie od rządów oczekuje się działań mających na celu zaspokojenie popytu na usługi oraz pobudzenie wzrostu gospodarczego¹. W konsekwencji zwiększa się rola procesu planowania budżetowego², w przypadku którego szczególnego znaczenia nabiera racjonalizacja wydatków publicznych.

Zdaniem Daniela J. Wilsona³ reakcja fiskalna na kryzys wywołany pandemią COVID-19 wykazuje wiele podobieństw do tej, będącej odpowiedzią na kryzys zapoczątkowany w 2007 r. Podobieństwa do wcześniejszego kryzysu dostrzegają także Marilyn M. Rubin i Katherine Willoughby⁴, wskazując, że pomoc finansowa państwa została przekazana do budżetów samorządowych w celu dalszego skierowania wsparcia finansowego do podmiotów indywidualnych. W rzeczywistości przed wybuchem pandemii w 2020 r. samorzady miały dobrą kondycję fiskalną. Chociaż państwa nie przewidziały pandemii, po jej wybuchu wiele z nich wykazało się szybką reakcją na nową sytuację, co pozwoliło na złagodzenie negatywnych skutków kryzysu. Działania te polegały na zmianie obowiązujących przepisów prawnych (np. zmianie terminów składania rozliczeń podatkowych, wprowadzaniu zwolnień podatkowych, czy złagodzeniu reguł zadłużania się JST), ale także związane były z wprowadzaniem nowych rozwiązań (np. mechanizmów finansowania).

Działania będące odpowiedzią na kryzys finansowy na poziomie samorządu terytorialnego różnią się od polityki realizowanej na szczeblu centralnym, zwłaszcza w przypadku kierunków i szybkości wdrażanych rozwiązań⁵. Wynika to z faktu, że decyzje podejmowane na szczeblu lokalnym wpływają na poziom i zakres świadczonych usług, a ograniczeniu dochodów budżetowych często towarzyszy rosnący popyt na usługi publiczne⁶. Reakcja JST na kryzys finansowy uzależniona jest od ich wielkości, stopnia uzależnienia finansowego od transferów rządowych oraz zdolności do gromadzenia własnych dochodów. Oznacza to, że inny jest wpływ kryzysu na dochody i wydatki poszczególnych szczebli samorządu. W odniesieniu do powiatów i województw reakcja ta jest

¹ W. Kickert, *How the German government responded to the financial, economic and fiscal crises*, „Public Money & Management” 2013, nr 33(4), s. 291–296; J. Peters, *The rise of finance and the decline of organised labour in the advanced capitalist countries*, „New Political Economy” 2011, nr 16(1), s. 75–80.

² E. Anessi-Pessina, C. Barbera, M. Sicilia, I. Steccolini, *Public sector budgeting: a European review of accounting and public management journals*, „Accounting, Auditing & Accountability Journal” 2016, nr 29(3), s. 492.

³ D.J. Wilson, *The COVID-19 fiscal multiplier: lessons from the great recession*, „FRBSF Economic Letter” 2020, nr 13, s. 1–5.

⁴ M.M. Rubin, K. Willoughby, *State budget balancing strategies: COVID-19 and the Great Recession*, „Public Budgeting & Finance” 2021, nr 41(3), s. 22–41.

⁵ D.B. Miller, T. Hokenstad, *Rolling downhill: effects of austerity on local government social services in the United States*, „Journal of Sociology & Social Welfare” 2014, nr 41, s. 104–105.

⁶ D. Cepiku, R. Mussari, F. Giordano, *Local governments managing austerity: approaches, determinants and impact*, „Public Administration” 2016, nr 94(1), s. 223.

zdecydowanie bardziej ograniczona, co wynika z faktu, że w przypadku tych szczebli samorządu udział dochodów własnych w dochodach ogółem jest zdecydowanie mniejszy. Natomiast jeśli chodzi o gminy, które z punktu widzenia realizacji zadań publicznych i zaspokajania potrzeb społeczności lokalnych mają największe znaczenie, to możliwości podejmowania działań w odpowiedzi na kryzys są bez porównania większe. Jest to zwłaszcza widoczne w przypadku gmin miejskich i miast na prawach powiatu. Z kolei gminy zależne w dużym stopniu finansowo od transferów bieżących z budżetu państwa (głównie gminy wiejskie i miejsko-wiejskie) mogą być mniej dotknięte kryzysem dzięki zwiększeniu wsparcia finansowego państwa. W konsekwencji kryzys finansowy w szczególności ma wpływ na duże miasta o stosunkowo wysokim stopniu samodzielności finansowej⁷.

Stąd też, mając na uwadze znaczący wpływ kryzysu na sytuację finansową JST, w szczególności miast metropolitalnych w Polsce, w artykule sformułowano dwa cele badawcze. Pierwszym celem była identyfikacja zmian prawnych w zakresie finansowania jednostek samorządu terytorialnego ze szczególnym uwzględnieniem okresu pandemii COVID-19. Drugim celem była ocena wpływu pandemii COVID-19 na sytuację finansową największych miast w Polsce należących do Unii Metropolii Polskich oraz identyfikacja skutków pandemii i ich zróżnicowania w obszarze finansów miast metropolitalnych.

Dla realizacji określonych celów dokonano analizy zmian przepisów prawnych oraz analizy dochodów i wydatków 12 miast metropolitalnych. Wykorzystano do tego analizę wskaźnikową – wybrane wskaźniki finansowe jako miarę zmian stanu budżetowego i finansowego w latach 2019–2021. Wskaźniki te zostały opracowane m.in. przez Ministerstwo Finansów.

Struktura opracowania odzwierciedla przyjęte cele badawcze. W pierwszej kolejności dokonano krytycznej analizy literatury przedmiotu i aktów prawnych w zakresie uwarunkowań prowadzenia gospodarki finansowej JST w dobie kryzysu, ze szczególnym uwzględnieniem pandemii COVID-19 i jej skutków dla budżetów JST. Następnie w sposób syntetyczny przedstawiono najważniejsze zmiany przepisów prawa w zakresie finansów samorządowych. W kolejnej części artykułu zaprezentowano wyniki badań własnych na temat wpływu pandemii i zmian prawnych wprowadzonych w jej następstwie na sytuację finansową miast metropolitalnych w Polsce. Ponadto przeprowadzono analizę porównawczą otrzymanych wyników z badaniami innych autorów. Ostatnią część opracowania stanowi zakończenie, w którym zawarto najistotniejsze wnioski płynące z badań.

⁷ OECD, *The impact of the COVID-19 crisis on regional and local governments*, „OECD Regional Development Working Papers” 2020, https://www.oecd-ilibrary.org/urban-rural-and-regional-development/the-impact-of-the-covid-19-crisis-on-regional-and-local-governments_fb952497-en (data dostępu: 31.01.2022).

Prawne determinanty gospodarki finansowej JST w dobie pandemii COVID-19

Ostatnia dekada przed wybuchem pandemii COVID-19 była dla jednostek samorządu terytorialnego okresem stabilnego rozwoju. W 2019 r. dochody JST wzrosły w stosunku do 2010 r. o blisko 42%. Z drugiej jednak strony już w 2019 r. zwracano uwagę na konieczność przeprowadzenia reform, które pozwoliłyby organom samorządu terytorialnego odpowiedzialniej i efektywniej wypełniać ich zadania wobec obywateli i przedsiębiorstw⁸. W szczególności wskazywano na problemy wynikające ze zmian celów i instrumentów polityki budżetowej Unii Europejskiej po 2020 r., narastających dysproporcji rozwojowych w ramach poszczególnych województw, a także podziału zadań publicznych pomiędzy administrację rządową a samorząd terytorialny. Ten ostatni aspekt był szczególnie istotny, gdyż wpływał na gospodarkę finansową JST poprzez procedury ustalania kwot dotacji celowych oraz zasady wyliczania subwencji⁹. Pandemia COVID-19 i będąca jej następstwem znacząca zmiana przepisów prawa, w tym dotyczącego finansów publicznych, nie tylko wzmogły skalę i zakres problemów sygnalizowanych już w 2019 r., ale stały się źródłem wielu nowych wyzwań. Wprawdzie w 2020 r. wydatki gmin ogółem zwiększyły się o 6,2% w stosunku do 2019 r., to wydatki majątkowe zmniejszyły się o 7,2% (w tym wydatki na inwestycje o 7,6%). Należy również zwrócić uwagę na wskaźnik wykonania wydatków inwestycyjnych, który w 2020 r. wyniósł w gminach 79%. Było to o 4,1 punktów procentowych mniej w stosunku do roku poprzedniego¹⁰. Jak wiadomo, ograniczenie zakresu realizowanych inwestycji bądź też rezygnacja z nich może mieć negatywne skutki nie tylko dla gospodarki, ale również dla społeczności lokalnej.

Problemy te stanowiły typowe przejawy kryzysu finansowego. Wzrostowi wydatków budżetowych towarzyszył spadek dochodów i nadwyżki operacyjnej, co z kolei istotnie wpływało na realizację zadań przez władze lokalne i spowolnienie dotychczasowego ożywienia¹¹. Rozważania zawarte w niniejszym artykule wpisują się w dyskusję na temat niestabilności warunków działania szeroko rozumianych podmiotów sektora finansów publicznych, będących efek-

⁸ L. Patrzałek, *Wyzwania dla finansów jednostek samorządu terytorialnego w Polsce po 2020 r.*, „Samorząd Terytorialny” 2019, nr 3, s. 5.

⁹ Ibidem, s. 13.

¹⁰ Główny Urząd Statystyczny, *Gospodarka finansowa jednostek samorządu terytorialnego 2020*, Warszawa 2021, https://stat.gov.pl/files/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5483/5/171/gospod_finansowa_jst_2020.pdf (data dostępu: 8.12.2022).

¹¹ M. Leachman, E. McNichol, *Pandemic's impact on state revenues less than earlier expected but still severe*. Center on budget and policy priorities, <https://www.cbpp.org/research/state-budget-and-tax/pandemics-impact-on-state-revenues-less-than-earlier-expected-but> (data dostępu: 21.07.2022).

tem kryzysów finansowych. Thomas Hale i współautorzy¹² oraz Luca Fornaro i Martin Wolf¹³ wskazywali, że rosnące zadłużenie i deficyty budżetowe w związku ze zwiększonymi wydatkami publicznymi w odpowiedzi na pandemię COVID-19 należy traktować jako sygnały ostrzegawcze przed nadchodzącym spowolnieniem gospodarczym. Z kolei Samira Meier i współautorzy analizowali kierunki działań i reformy w zakresie przepisów prawa, które zostały zaproponowane jako reakcja na światowy kryzys finansowy i europejski kryzys zadłużenia w poszczególnych krajach¹⁴. Olga Cantó i inni rozważali wpływ kryzysu na finanse publiczne w Belgii, Hiszpanii, Wielkiej Brytanii i we Włoszech, wskazując różnice w stosowanych politykach publicznych¹⁵. Emmanuel Saez i Gabriel Zucman¹⁶ oraz Amílcar Moreira i Rod Hick¹⁷ analizowali natomiast reakcje rządów państw europejskich na gospodarcze skutki pandemii COVID-19, podkreślając stosowanie nowych nadzwyczajnych i innowacyjnych środków i rozwiązań prawnych na znacznie większą skalę niż w przypadku kryzysu z roku 2008. Collin Marrs zauważył, że pandemia COVID-19 zachwiała podstawami rządowego planowania finansowego i równowagą finansową na wszystkich szczeblach władzy, ale w szczególności na poziomie lokalnym, gdzie zdolność do absorpcji i adaptacji do funkcjonowania w warunkach kryzysu jest bardziej ograniczona¹⁸. Do podobnych wniosków doszli Kate Ogden i David Phillips, podkreślając szczególny wpływ pandemii COVID-19 na sytuację finansową miast o dużej liczbie mieszkańców, w przypadku których istotnie wzrosły koszty realizacji określonych zadań przy jednoczesnym spadku dochodów własnych¹⁹. Wynika to z faktu, że dochody wła-

¹² T. Hale, N. Angrist, B. Kira, A. Petherick, T. Phillips, S. Webster, *Variation in government responses to COVID-19*, <https://www.bsg.ox.ac.uk/sites/default/files/2020-12/BSG-WP-2020-032-v10.pdf> (data dostępu: 21.07.2022).

¹³ L. Fornaro, M. Wolf, *Covid-19 coronavirus and macroeconomic policy*, „Working Papers from Barcelona Graduate School of Economics” 2020, nr 1168, https://repositori.upf.edu/bitstream/handle/10230/48498/CREIFornaroWolfCorona_v2.pdf?sequence=1&isAllowed=y (data dostępu: 21.07.2022).

¹⁴ S. Meier, M.R. Gonzalez, F. Kunze, *The global financial crisis, the EMU sovereign debt crisis and international financial regulation: lessons from a systematic literature review*, „International Review of Law and Economics” 2020, nr 65.

¹⁵ O. Cantó, F. Figari, C.V. Fiorio, S. Kuypers, S. Marchal, M. Romaguera-de-la-Cruz, I.V. Tasseva, G. Verbist, *Welfare resilience at the onset of the COVID-19 pandemic in a selection of European countries: Impact on public finance and household incomes*, „Review of Income and Wealth” 2022, nr 68(2), s. 293–322.

¹⁶ E. Saez, G. Zucman, *Keeping business alive: the government will pay*, „Social Europe” 2020, nr 18(3).

¹⁷ A. Moreira, R. Hick, *COVID-19, the Great Recession and social policy: is this time different?*, „Social Policy & Administration” 2020, nr 55(2), s. 261–279.

¹⁸ C. Marrs, *An eye to the future: preparing public finances for life after Covid-19*, „Public Finance” 2020, nr 23, <https://www.publicfinance.co.uk/feature/2020/06/eye-future-preparing-public-finances-life-after-covid-19> (data dostępu: 21.07.2022).

¹⁹ K. Ogden, D. Phillips, *The financial risk and resilience of English local authorities in the coronavirus crisis*, <https://ifs.org.uk/publications/14893> (data dostępu: 27.07.2022).

sne dominują w strukturze dochodów ogółem i pobierane są one ze źródeł zlokalizowanych na ich terenie²⁰, a ich poziom uzależniony jest od stopnia rozwoju społeczno-gospodarczego miasta i czynników o charakterze makroekonomicznym i polityczno-prawnym²¹.

Sytuacja taka wystąpiła w Polsce. W niniejszym artykule skupiono się na konsekwencjach kryzysu wywołanego pandemią COVID-19 dla gospodarki finansowej miast metropolitalnych, które są istotnym ogniwem samorządu terytorialnego. Stąd rozważania teoretyczne obejmują przegląd literatury odnoszącej się nie tylko do badanych jednostek, ale także do samorządu terytorialnego jako podsektora finansów publicznych.

W przypadku kryzysu wywołanego pandemią COVID-19, w celu ograniczenia jego skutków, kluczowe znaczenie miały dochody transferowe, tj. przekazywane JST w formie dotacji i subwencji. Wbrew początkowym obawom to gminy małe w mniejszym stopniu odczuwały skutki kryzysu. Wynikało to z faktu, że dochody transferowe dominują w ich dochodach ogółem. W konsekwencji skutki nagłych kryzysów gospodarczych i społecznych są bardziej dotkliwe dla dużych miast, gdyż dysponują one większymi dochodami własnymi i licznymi powiązaniem gospodarczymi z innymi podmiotami sektora publicznego i sektorem prywatnym²². Warto również zwrócić uwagę na fakt, że wsparcie finansowe w formie transferów zależy od uwarunkowań polityczno-prawnych i jest narzędziem o charakterze dyskrecjonalnym, a jego skutki są z reguły krótkotrwałe i nie zabezpieczają przed kolejnym kryzysem²³.

Mimo że JST borykały się ze skutkami różnych kryzysów, to jednak w przypadku ostatniego z nich zarówno przyczyny, jak i sposoby przeciwdziałania mu różniły się od dotychczas znanych. Po pierwsze, natura kryzysu była odmienna – źródłem kryzysu gospodarczego był kryzys zdrowotny; po drugie, w celu ograniczenia jego skutków zaangażowano na niespotykaną dotąd skalę środki publiczne. Podstawą dla podjęcia tych działań była 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 kryzysowych²⁴. Nieprzewidywalność sytuacji sprawiła, że w pierwszym roku obowiązywania była ona zmieniana ponad 40-krotnie, co spowodowało, iż w 2020 r. przyjęto 15 ustaw oraz ok. 200 uchwał

²⁰ OECD, *The impact of...*

²¹ A. Wichowska, *Determinanty budżetów gmin na przykładzie województwa warmińsko-mazurskiego*, Olsztyn 2020.

²² M. Poniatowicz, *Wpływ kryzysu gospodarczego na systemy finansowe jednostek samorządu terytorialnego. Na przykładzie największych miast w Polsce*, Warszawa 2011, s. 30–32.

²³ M. López-Santana, P. Rocco, *Fiscal federalism and economic crises in the United States: lessons from the COVID-19 pandemic and great recession*, „The Journal of Federalism” 2021, nr 51(3), s. 365–395.

²⁴ Dz.U. z 2020 r., poz. 374 z późn. zm.

i rozporządzeń dotyczących problematyki związanej z COVID-19²⁵. Z punktu widzenia gospodarki finansowej JST istotna była również ustawa z dnia 19 czerwca 2020 r.²⁶, nowelizująca wspomnianą ustawę i specustawę z dnia 31 marca 2020 r.²⁷ Część przepisów odnosząca się do JST określono jako „tarczę samorządową”. Miały one na celu przede wszystkim ułatwienie zarządzania finansami, złagodzenie reguł fiskalnych i zwiększenie bezpieczeństwa finansowego. Zmiany te przedstawiono w tabeli 1.

Tabela 1

Najważniejsze zmiany przepisów prawnych w zakresie finansów samorządowych
w latach 2020–2022

Cel	Zakres	Charakterystyka zmian
1	2	3
Złagodzenie reguł fiskalnych	Zasada zrównoważonego budżetu	Określono kwoty, o jakie JST, dokonując zmian budżetu, mogły przekroczyć tę zasadę. Po stronie dochodowej obejmuje ona ubytek wynikający ze skutków pandemii. Po stronie wydatkowej wyłączono kwotę wydatków bieżących poniesionych w celu przeciwdziałania kryzysowi w części sfinansowanej dochodami majątkowymi lub przychodami. W szczególności chodzi tutaj o przychody pochodzące: <ul style="list-style-type: none"> – ze sprzedaży papierów wartościowych wyemitowanych przez JST, – z kredytów, – z pożyczek, – z prywatyzacji majątku jednostki samorządowej, – ze spłat udzielonych pożyczek w latach ubiegłych.
	Indywidualny wskaźnik zadłużenia	Wyłączono z limitu zadłużenia pożyczki, kredyty i emisję obligacji wynikającą z ubytku dochodów wskutek wystąpienia kryzysu. Pomniejszono wysokość spłaty długu w kolejnych latach o zobowiązania wynikające z wydatków bieżących z 2020 r. poniesionych na przeciwdziałanie skutkom pandemii.
	Zasady przekazywania subwencji	Zliberalizowano przepisy dotyczące terminów przekazywania subwencji ogólnej – w 2020 r. raty poszczególnych części mogły być przekazywane JST wcześniej. Przedłużono termin wpłat dokonywanych przez JST do budżetu państwa, których dochody podatkowe przekraczały ustawowy wskaźnik na II półrocze 2020 r.

²⁵ J. Łubina, *Oddziaływanie pandemii COVID-19 na finanse jednostek samorządu terytorialnego*, „Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu” 2021, nr 9(4), s. 103–116.

²⁶ Ustawa z dnia 19 czerwca 2020 r. o dopłatach do oprocentowania kredytów bankowych udzielanych przedsiębiorcom dotkniętym skutkami COVID-19 oraz o uproszczonym postępowaniu o zatwierdzenie układu w związku z wystąpieniem COVID-19 (Dz.U. z 2020 r., poz. 1086 z późn. zm.).

²⁷ Ustawa z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2020 r., poz. 568 z późn. zm.).

cd. tabeli 1

1	2	3
Zwiększenie bezpieczeństwa finansowego	Reguły zadłużenia	Wprowadzono limit relacji długu na koniec kwartału do planowanych w danym roku dochodów na poziomie 80% planowanych w danym roku budżetowym dochodów tej jednostki. Wprowadzono dodatkowo jednoroczny limit relacji długu do dochodów wykonanych na poziomie 80% - jednak nie dotyczył on jednostek, które stosowały wyłączenia spłaty zobowiązań zaciągniętych w związku z ubytkami w dochodach i nie przekroczyły indywidualnego wskaźnika zadłużenia.
	Rządowy Fundusz Inwestycji Lokalnych (RFIL)	Za pośrednictwem utworzonego RFIL przekazywano z budżetu państwa środki na inwestycje służące społeczeństwu m.in. na budowę żłobków, przedszkoli czy dróg, a także na inne niezbędne lokalnie działania. W ramach RFIL przeznaczono dla JST ponad 13 mld zł (w tym 5 mld zł dla miast na prawach powiatu).
Ułatwienia w zakresie zarządzania finansami	Nadwyżka operacyjna	Przy obliczaniu nadwyżki wyłączono koszty obsługi zadłużenia. Oznacza to, że w latach 2020–2025 wydatki bieżące podlegają pomniejszeniu o wydatki bieżące na obsługę długu.

Źródło: art. 15zo–zof ustawy 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 z późn. zm.); J. Lubina, op. cit., s. 103–116; Główny Urząd Statystyczny, *Gospodarka finansowa jednostek samorządu terytorialnego 2020*, Warszawa 2021, s. 19–20, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rachunki-narodowe/statystyka-sektora-instytucji-rzadowych-i-samorzadowych/gospodarka-finansowa-jednostek-samorządu-terytorialnego-2020,5,17.html> (data dostępu: 20.01.2023).

Sytuacja społeczno-gospodarcza, w której znalazły się JST w związku z pandemią, oznaczała konieczność działania w nowych warunkach i stosowania narzędzi polityki budżetowej na bardzo szeroką skalę. Wprowadzane w okresie pandemii COVID-19 przepisy prawne miały ograniczać negatywne skutki kryzysu związane ze spadkiem dochodów budżetowych i rosnącymi wydatkami, a w konsekwencji ze wzrostem deficytu i zadłużenia oraz pogorszeniem stanu gospodarki lokalnej. Należy jednak podkreślić, że JST równolegle odczuwały skutki zmian prawnych wynikających ze zmian ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, które szczególnie odczuwane były przez gminy miejskie i miasta na prawach powiatu. W przypadku tych jednostek bowiem dochody z tytułu udziałów w PIT stanowią jedno z najbardziej wydajnych fiskalnie źródeł dochodów. Chodzi przede wszystkim o skutki zmian:

– wprowadzonych począwszy od 2019 r. (wprowadzenie tzw. PIT dla Młodych, podniesienie kosztów uzyskania przychodów, obniżenie stawki z 18%

do 17%²⁸, zmiany w ryczałcie od przychodów ewidencjonowanych wprowadzone w 2020 r.²⁹),

– obowiązujących od 1 stycznia 2022 r. (podniesienie kwoty wolnej do 30 000 zł i progu podatkowego do 120 000 zł, likwidacja możliwości odliczania składki zdrowotnej od podatku, wprowadzenie ulgi dla klasy średniej, zwolnienie z podatku dla rodzin wychowujących co najmniej czwórkę dzieci)³⁰,

– które weszły w życie 1 lipca 2022 r. (obniżenie stawki podatkowej do 12%, częściowe przywrócenie możliwości odliczania składki zdrowotnej w zależności od formy opodatkowania, likwidacja ulgi dla klasy średniej)³¹.

W związku z pandemią i częstymi zmianami przepisów prawnych JST działały w odmiennym środowisku prawnym i w warunkach dużej niepewności, co stało się źródłem wielu wyzwań w obszarze procesów finansowych, społecznych i gospodarczych, w tym dotyczących wyboru skutecznych instrumentów pozwalających na ograniczenie negatywnych skutków kryzysu gospodarczego i finansowego.

Metoda badawcza i wyniki badań

W związku z podjętym w opracowaniu problemem badawczym w części empirycznej opracowania sformułowano następujące pytania:

1) Jakie skutki dla dochodów budżetowych i kondycji finansowej miast metropolitalnych w Polsce miała pandemia COVID-19?

2) Czy skutki pandemii i zmian przepisów prawnych były zróżnicowane w poszczególnych miastach?

Wpływ pandemii COVID-19 na sytuację finansową największych miast w Polsce należących do Unii Metropolii Polskich oceniono na podstawie danych wtórnych pochodzących ze sprawozdań z wykonania ich budżetów. W badaniach wykorzystano analizę wskaźnikową – wybrane wskaźniki dla 12 miast metropolitalnych w Polsce jako miarę zmian stanu budżetowego i finansowego w latach 2019–2021. Wskaźniki te zostały opracowane m.in. przez Ministerstwo Finansów i służą ocenie sytuacji finansowej JST w Polsce³². Uzyskane dane poddano analizie statystycznej z wykorzystaniem metod analizy wielowymia-

²⁸ Ustawa z dnia 30 sierpnia 2019 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2019 r., poz. 1835).

²⁹ Ustawa z dnia 28 listopada 2020 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych, ustawy o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2020 r., poz. 2123).

³⁰ Ustawa z dnia 29 października 2021 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2021 r., poz. 2105).

³¹ Ustawa z dnia 9 czerwca 2022 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2022 r., poz. 1265).

³² Ministerstwo Finansów, *Wskaźniki do oceny sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego w latach 2018–2020*, Warszawa 2021, <https://www.gov.pl/web/finanse/wskazniki>

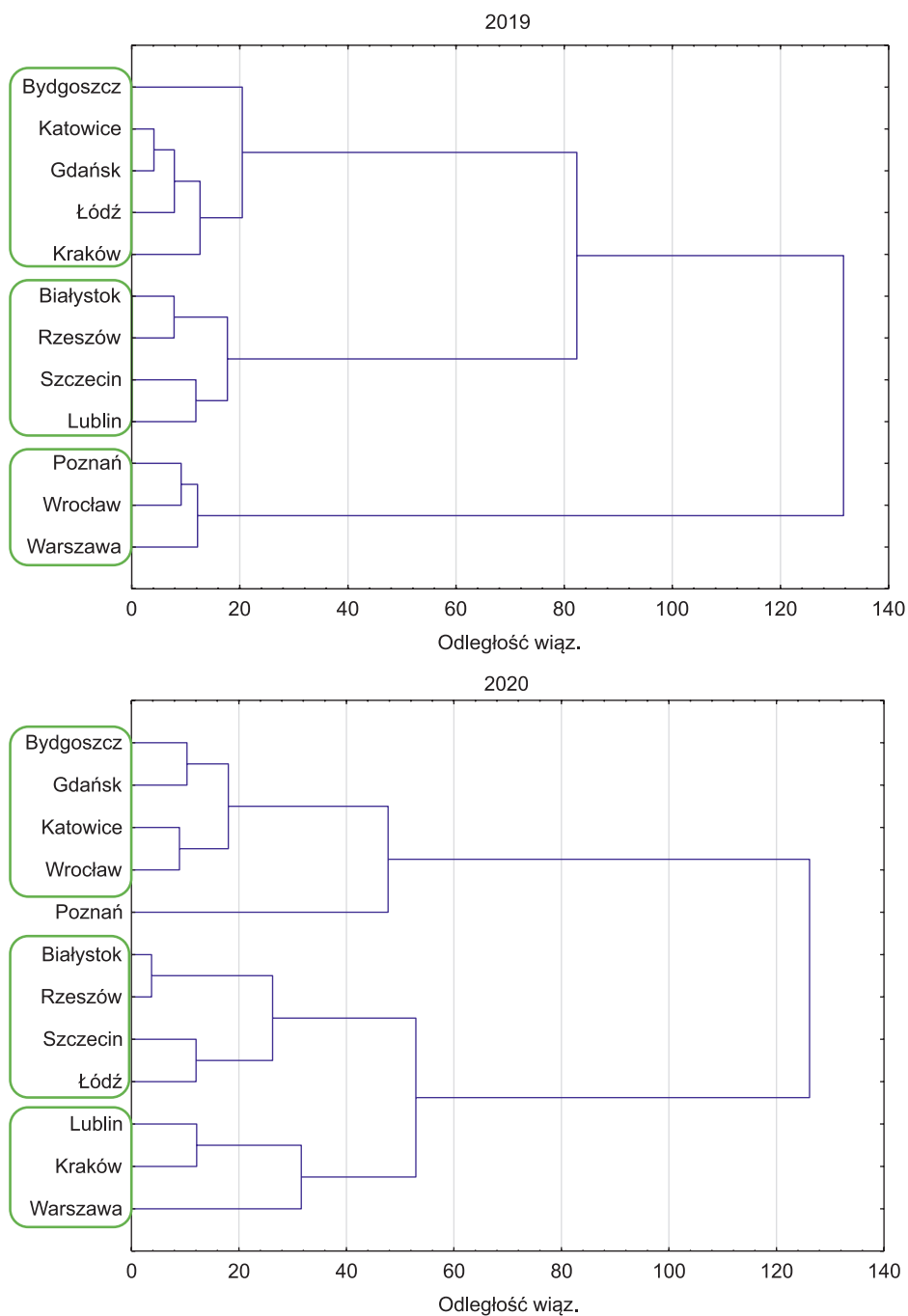
rowej, w tym grupowania metodą Warda, która opiera się na kryterium wariancji w celu zminimalizowania całkowitej wariancji w grupach³³.

Metodę aglomeracji Warda z odległością euklidesową zastosowano do grupowania miast w grupy jednorodne pod względem wskaźników budżetowych: WB1 – udział dochodów bieżących w dochodach ogółem; WB2 – udział dochodów własnych w dochodach ogółem; WB3 – udział nadwyżki operacyjnej w dochodach ogółem; WB4 – udział wydatków majątkowych w wydatkach ogółem; WB5 – obciążenie wydatków bieżących wydatkami na wynagrodzenia i pochodnymi od wynagrodzeń; WB6 – udział nadwyżki operacyjnej i dochodów ze sprzedaży majątku w dochodach ogółem; WB7 – wskaźnik samofinansowania. Grupowanie zostało poprzedzone analizą korelacji pomiędzy badanymi wskaźnikami. Wskaźnik udziału nadwyżki operacyjnej i dochodów ze sprzedaży majątku w dochodach ogółem (WB6) został wyłączony z grupy wskaźników ze względu na zbyt dużą korelację z udziałem nadwyżki operacyjnej w dochodach ogółem – 0,96. Wyniki badań zaprezentowano na rysunkach 1 i 2.

Zastosowanie metody aglomeracji Warda pozwoliło na wyodrębnienie trzech grup miast w 2019 r. oraz 2021 r. W 2019 r. miasta o najwyższych poziomach wskaźników budżetowych znalazły się w grupie trzeciej (Lublin, Kraków, Warszawa). Grupa pierwsza to miasta, w których zaobserwowano średnie poziomy wskaźników, a grupa druga to miasta z najniższymi wartościami badanych wskaźników. W 2020 r. struktura badanych grup i poziom wskaźników budżetowych w efekcie pandemii COVID-19 znacząco różniły się od obserwowanych w 2019 r. Po pierwsze, wszystkie wskaźniki uległy spadkowi, a różnice pomiędzy badanymi grupami się zmniejszyły. Dodatkowo jedno z badanych miast (Poznań) znalazło się poza trzema wyodrębnionymi grupami. W tym przypadku spadek poziomu wskaźników budżetowych był mniejszy niż w innych miastach. Poznań charakteryzował się najlepszą sytuacją finansową w 2020 r., co uniemożliwiło przypisanie tego miasta do innych grup. Grupa pierwsza (Bydgoszcz, Gdańsk, Katowice, Wrocław) charakteryzowała się najwyższym poziomem wskaźników (poza Poznaniem) na tle pozostałych grup, natomiast w przypadku miast z drugiej grupy (Białystok, Rzeszów, Szczecin, Łódź) wskaźniki były na średnim poziomie. W grupie trzeciej wskaźniki były na najniższym poziomie i w 2020 r. największe zmiany zaobserwowano właśnie w przypadku tej grupy. W 2019 r. znajdowały się w niej miasta najlepiej ocenione pod względem sytuacji finansowej. Zmianie uległy miasta wchodzące w jej skład i w największym stopniu spadł średni poziom badanych wskaźników (o 15 pkt. proc.) względem 2019 r. Tym samym w 2020 r. w grupie tej znalazły się miasta o relatywnie niskich poziomach wskaźników: Lublin, Kraków, Warszawa. Miasta te w największym stopniu odczuły z jednej strony finansowe skutki

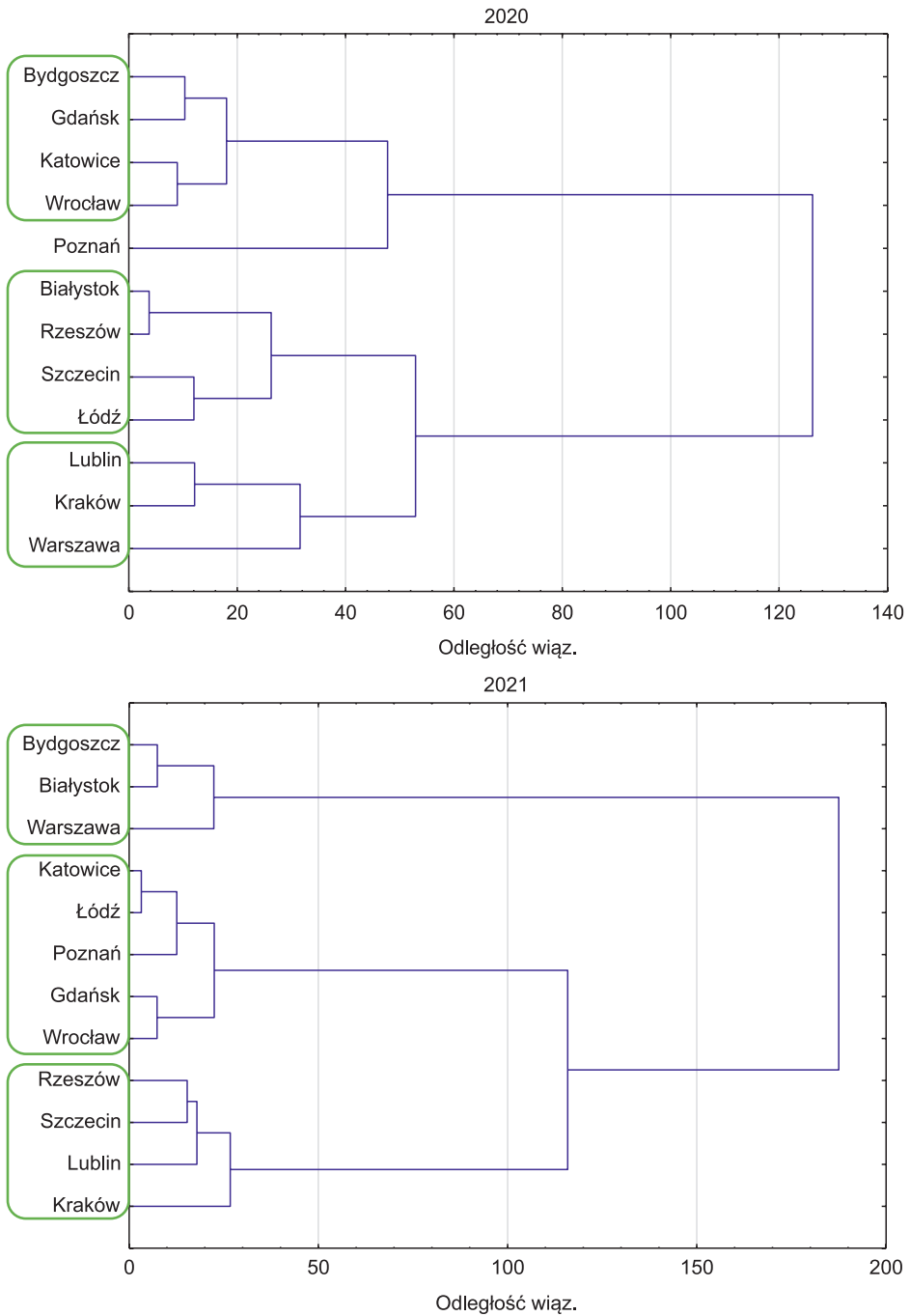
-do-oceny-sytuacji-finansowej-jednostek-samorządu-terytorialnego-w-latach-2018-2020 (data dostępu: 10.12.2022).

³³ F. Murtagh, P. Legendre, *Ward's hierarchical agglomerative clustering method: which algorithms implement Ward's criterion?*, „Journal of Classification” 2014, nr 31, s. 274–295.



Rys. 1. Wyniki grupowania metodą Warda miast metropolitalnych w Polsce ze względu na wskaźniki budżetowe w 2019 r. i w 2020 r.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów.



Rys. 2. Wyniki grupowania metodą Warda miast metropolitalnych w Polsce ze względu na wskaźniki budżetowe w 2020 r. i w 2021 r.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

pandemii, a z drugiej konsekwencje zmian prawnych wprowadzonych w obszarze finansów JST. Natomiast Wrocław, który znajdował się w 2019 r. w grupie miast o najwyższych poziomach wskaźników (trzecia grupa), trafił do grupy pierwszej, w przypadku której wskaźniki uległy pogorszeniu w najmniejszym stopniu i były w 2020 r. na najwyższym poziomie. Tym samym grupa ta charakteryzowała się relatywnie najlepszą sytuacją finansową. W przypadku grupy drugiej zmiana dotyczyła jedynie jednego miasta (zamiast Lublina w grupie tej znalazła się Łódź) i jednocześnie zaobserwowano w tej grupie najmniejszy spadek wskaźników, co oznaczało, że wpływ pandemii COVID-19 na ich sytuację był mniejszy niż w przypadku innych miast.

W 2021 r. średni poziom analizowanych wskaźników zwiększył się w każdej grupie. Najwyższy średni poziom wskaźników odnotowano w grupie pierwszej (tak jak w 2020 r.). Grupa ta obejmowała Bydgoszcz, Białystok, Warszawę. Skład poszczególnych grup uległ zasadniczej zmianie, co wskazuje, że skutki pandemii i zmian prawnych, nawet w przypadku stosunkowo jednorodnej grupy miast metropolitalnych, były bardzo zróżnicowane. W 2021 r. miasta, które charakteryzowały się najniższym średnim poziomem wskaźników, znalazły się w grupie trzeciej (Rzeszów, Szczecin, Lublin, Kraków). W przypadku Rzeszowa, Szczecina i Lublina oznacza to, że ich sytuacja finansowa uległa zmianie w najmniejszym stopniu, natomiast w przypadku Krakowa negatywne skutki pandemii i zmian prawnych były najsilniejsze. Z grupy miast o średnim poziomie wskaźników w 2019 r. Kraków trafił do grupy miast charakteryzujących się najniższymi wskaźnikami finansowymi. Było to jedyne miasto o liczbie mieszkańców powyżej 750 tys. mieszkańców, które znalazło się w tej grupie. W 2021 r. w przypadku miast z drugiej grupy odnotowano podobny poziom wskaźników, jak w 2020 r. Wskaźniki tej grupy pozostały w dalszym ciągu na średnim poziomie na tle pozostałych grup. Zmianie uległa natomiast struktura grup w porównaniu do 2020 r. – w grupie drugiej znalazły się nowe miasta: Katowice, Poznań, Gdańsk, Wrocław, natomiast Białystok i Szczecin, które były w drugiej grupie w 2020 r., znalazły się odpowiednio w grupie pierwszej i w grupie trzeciej. Zmiany, które nastąpiły w 2021 r., związane były z poprawą sytuacji finansowej miast metropolitalnych i wychodzeniem ze skutków kryzysu pandemicznego z 2020 r. W przypadku wszystkich badanych grup miast poziomy wskaźników w 2021 r. w dużym stopniu uległy poprawie. Można jednak zauważyć, że niektóre z miast silniej odczuły skutki zmian prawnych oraz kryzysu pandemicznego i jednocześnie skutki te miały bardziej trwały charakter. Przykładem takiego miasta jest Kraków.

Ocena wpływu skutków pandemii COVID-19 i zmian przepisów prawa finansowego na sytuację finansową miast metropolitalnych w Polsce

Przeprowadzone badania wskazują, że zmiany przepisów prawnych w obszarze finansów JST, jak i pandemia COVID-19 miały istotny wpływ na kształtowanie się wskaźników będących podstawą do oceny sytuacji finansowej miast metropolitalnych w Polsce. W literaturze przedmiotu wskazuje się na różne skutki kryzysu i sposoby przeciwdziałania im³⁴. Przykładowo Christopher Hood i Ruth Dixon wskazali, że wpływ ogólnosiwiatowego kryzysu finansowego na dochody własne jednostek samorządowych, jak i jego wpływ na zmiany poziomu dochodów transferowych wynikał z ograniczeń budżetowych na poziomie centralnym³⁵. Z kolei Sanjay Pandey podkreślał, że podmioty kreujące politykę lokalną w dobie kryzysu muszą optymalizować działania tak, aby pogodzić rosnące zapotrzebowanie na usługi publiczne, a co za tym idzie – wzrost wydatków oraz potrzebę zapewnienia równowagi fiskalnej³⁶. Walter Kickert zauważył, że władze lokalne mają możliwość stosowania wielu rozwiązań od wprowadzenia mechanizmów rynkowych, często negatywnie ocenianych społecznie aż po ograniczenia zakresu realizowanych zadań publicznych³⁷.

Reakcja na globalny kryzys finansowy wywołany pandemią COVID-19 i będące jego konsekwencją zmiany przepisów prawa mogą być analizowane przez pryzmat skutków finansowych, gospodarczych czy społecznych. Skutki te są rozpatrywane w kontekście decyzji politycznych, zaufania obywateli, wyników wyborów, centralizacji w porównaniu z decentralizacją, zmiany zakresu aktywności sektorów, tj. sektora publicznego, sektora prywatnego oraz tzw. trzeciego sektora, czyli społeczeństwa obywatelskiego³⁸.

W przypadku miast metropolitalnych w Polsce w aspekcie finansowym zaobserwowano zmiany poziomu wskaźników budżetowych, które wynikały

³⁴ M. Lodge, C. Hood, *Into an age of multiple austerities? Public management and public service bargains across OECD countries*, „Governance” 2012, vol. 25(1), s. 97–98; J. F. A. Overmans, M. Noordegraaf, *Managing austerity: rhetorical and real responses to fiscal stress in local government*, „Public Money & Management” 2014, nr 34(2), s. 99–106.

³⁵ C. Hood, R. Dixon, *A model of cost-cutting in government? The great management revolution in UK central government reconsidered*, „Public Administration” 2013, nr 91(1), s. 128–129.

³⁶ S.K. Pandey, *Cutback management and the paradox of publicness*, „Public Administration Review” 2010, nr 70(4), s. 568–569.

³⁷ W. Kickert, *State responses to the fiscal crisis in Britain, Germany and the Netherlands*, „Public Management Review” 2012, nr 14(3), s. 299–303.

³⁸ S. Moulton, C. Wise, *Shifting boundaries between the public and private sectors: implications from the economic crisis*, „Public Administration Review” 2010, nr 70(3), s. 349–360; A. Schick, *Repairing the budget contract between citizens and the state*, „OECD Journal on Budgeting” 2011, nr 11(3), s. 1–27; C. Breunig, M.R. Busemeyer, *Fiscal austerity and the trade-off between public investment and social spending*, „Journal of European Public Policy” 2012, nr 19(6), s. 921–938; C. Hood, R. Dixon, op. cit., s. 128–129.

m.in. ze zmiany struktury dochodów budżetowych, zwłaszcza zwiększenia dochodów transferowych, i jednoczesnego spadku dochodów własnych. Było to rezultatem zmian przepisów prawnych, które zostały omówione w części pierwszej artykułu. Podobnych obserwacji dokonali Kate Ogden i David Phillips, dodatkowo zauważając, że mniejsze miasta w szczególności obawiały się rosnących kosztów i oczekiwań mieszkańców w odniesieniu do zadań dotyczących m.in. pomocy społecznej³⁹. Wspólną jednak płaszczyzną dla wszystkich jednostek lokalnych były trudności w planowaniu budżetowym dochodów. Plany finansowe każdorazowo powinny bowiem uwzględniać aktualną sytuację społeczno-gospodarczą na poziomie regionu, kraju i świata, ale także szerokie spektrum skutków lokalnych kryzysu np. dla opieki zdrowotnej i społecznej, mieszkalnictwa, transportu, edukacji i innych dziedzin działalności samorządu lokalnego. Przygotowanie planów było szczególnie utrudnione w związku z licznymi i częstymi zmianami przepisów prawa finansowego, które niejednokrotnie nie były konsultowane ze stroną samorządową. Wynikało to z faktu, że kryzys wywołany pandemią w pierwszej swojej fazie charakteryzował się dużym dynamizmem i niepewnością, co znacząco utrudniało procedurę przygotowania i uchwalania budżetu⁴⁰.

Należy podkreślić, że powyższe problemy finansowe i zarządcze JST miały również swoje źródło w poprzednim kryzysie finansowym, którego początki sięgają 2007 r. Przede wszystkim wynikało to z ograniczonych rezerw budżetowych oraz reguł bezpieczeństwa, które zostały przyjęte w wielu państwach członkowskich Unii Europejskiej⁴¹. Reguły te wskazywały, że rezerwy takie mogą zostać przeniesione jedynie na działalność bieżącą w kierunkach z góry określonych w długookresowych planach inwestycyjnych i finansowych jednostek⁴². Nie było więc możliwości wykorzystania ich na walkę z pandemią i jej skutkami. Można zatem stwierdzić, że problemy budżetowe pogłębiła niska elastyczność dochodów lokalnych i ograniczone możliwości finansowania z nich nowych wyzwań przeciwdziałających recesji w związku z pandemią COVID-19. Podmioty odpowiedzialne za kreowanie polityki finansowej musiały więc wzmocnić instytucje finansowe i przygotować je na kryzys, pamiętając, że rząd w pewnym sensie zobowiązany jest wspierać finansowo samorząd lokalny w okresie dekonunktury⁴³. Znalazło to wyraz w licznych regulacjach

³⁹ K. Ogden, D. Philips, op. cit.

⁴⁰ T. Ahrens, L. Ferry, *Newcastle City Council and the grassroots: accountability and budgeting under austerity*, „Accounting, Auditing & Accountability Journal” 2015, nr 28, s. 909–933.

⁴¹ K. Maj-Waśniowska, M. Cycoń, *Reguły fiskalne dotyczące jednostek samorządu terytorialnego jako element konsolidacji fiskalnej w Polsce*, „Zeszyty Naukowe/Polskie Towarzystwo Ekonomiczne” 2012, nr 13, s. 192–193.

⁴² T. Ahrens, L. Ferry, op. cit., s. 909–933.

⁴³ T. Ahrens, L. Ferry, *Financial resilience of English local government in the aftermath of COVID-19*, „Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management” 2020, nr 32(5), s. 813–823.

prawnych, zwiększających wsparcie finansowe dla jednostek samorządowych z budżetu centralnego w okresie pandemii COVID-19 i zmieniających zasady zadłużania się JST.

Rozważając wpływ pandemii COVID-19 na kondycję finansową miast w Polsce, należy wskazać na źródła dochodów budżetowych oraz możliwe kierunki transmisji kryzysu pandemicznego na dochody budżetowe. Na podstawie art. 9 Europejskiej karty samorządu terytorialnego⁴⁴ JST mają prawo do posiadania własnych środków budżetowych, którymi mogą rozporządzać zgodnie z przepisami prawa. W Polsce jednym z ważniejszych źródeł dochodów budżetowych, z punktu widzenia idei samorządności lokalnych jednostek, są wspomniane już dochody własne. Dochody te podlegają autonomicznej polityce finansowej miast. Podstawowymi kategoriami dochodów własnych w Polsce są: podatki i opłaty lokalne, udziały w podatku dochodowym od osób fizycznych (PIT) i w podatku dochodowym od osób prawnych (CIT), dochody z majątku, środki zagraniczne, spadki, zapisy i darowizny oraz odsetki od udzielonych pożyczek⁴⁵. Konsekwencje pandemii COVID-19 i wywołanej przez nią recesji oraz zmian prawnych nie pozostały bez wpływu na te dochody. Dochody własne pobierane są bowiem ze źródeł zlokalizowanych na terenie jednostek samorządowych i tym samym w całości oraz bezterminowo przekazywane są do ich dyspozycji⁴⁶. Co więcej, Marzanna Poniatowicz wskazuje, że dochody te w dużym stopniu uzależnione są od koniunktury gospodarczej poprzez mechanizm redystrybucji poziomej dochodów, który może ograniczyć samodzielność finansową JST o najwyższym potencjale ekonomicznym⁴⁷. Stąd miasta są jednostkami, które najszybciej odczuwają skutki kryzysu wywołanego pandemią COVID-19 w zakresie ich wpływu na dochody własne⁴⁸.

Jednym ze skutków kryzysu zdrowotnego i gospodarczego, odzwierciedlającym wpływ sytuacji makroekonomicznej na dochody i kondycję finansową JST, jest spadek dochodów z tytułu udziałów w podatkach państwowych. Spadek dochodów z tytułu udziału w podatku PIT w 2020 r. wynikał przede wszystkim ze spadku PKB o 2,7 punktu procentowego w stosunku do roku

⁴⁴ Europejska karta samorządu terytorialnego z dnia 15 października 1985 r. (Dz.U. z 1994 r., Nr 124, poz. 607).

⁴⁵ K. Maj-Waśniowska, R. Góral, *Zasada adekwatności w finansowaniu zadań oświatowych jednostek samorządu terytorialnego w Polsce*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie” 2010, nr 840, s. 94–95.

⁴⁶ L. Pratchett, *Local autonomy, local democracy and the new localism*, „Political Studies” 2004, nr 52(2), s. 358–375.

⁴⁷ M. Poniatowicz, *O tym jak kryzys finansowy podważył ideę redystrybucji poziomej dochodów w sektorze samorządowym*, „Zeszyty Naukowe Polskie Towarzystwo Ekonomiczne” 2011, nr 10, s. 237–251.

⁴⁸ Eadem, *Wpływ kryzysu gospodarczego na systemy finansowe jednostek samorządu terytorialnego. Na przykładzie największych miast w Polsce*, Warszawa 2011, s. 30–32; OECD, *The impact of...*, s. 16-17.

poprzedniego⁴⁹. Na spadek dochodów JST z tego tytułu miały także wpływ zmiany wprowadzone w podatku PIT w 2019 r., polegające na obniżeniu stawki podstawowej z 18% do 17%, wprowadzeniu zwolnienia z podatku dla osób do 26 roku życia oraz podniesieniu kosztów uzyskania przychodu. W tym miejscu należy również podkreślić, że od stycznia 2022 r. weszły w życie kolejne zmiany w tymże podatku⁵⁰, których skutkiem będzie dalszy spadek dochodów gmin z tego źródła. Wskazuje to na istotny wpływ wspomnianych czynników o charakterze prawnym na dochody własne JST.

Również w przypadku drugiej grupy dochodów budżetowych miast metropolitalnych w Polsce, czyli transferów zewnętrznych, wskutek pandemii i zmian prawnych odnotowano istotne zmiany. Dotyczyły one zarówno subwencji ogólnej, jak i dotacji celowych. Dochody transferowe mają na celu uzupełnienie dochodów JST i z reguły mają charakter redystrybucyjny⁵¹. Rolą subwencji jest przede wszystkim wyrównywanie różnic w dochodach, natomiast dotacje celowe przekazywane są w celu finansowania lub dofinansowywania kosztów realizacji zadań publicznych miasta. W przypadku kryzysu wywołanego pandemią COVID-19 to właśnie transfery celowe odegrały istotną rolę w przeciwdziałaniu jego skutkom finansowym i społecznym. Mimo że część pomocy państwa przekazywanej w tej formie skierowana była bezpośrednio do osób fizycznych i przedsiębiorstw, to miała ona również duże znaczenie dla zachowania stosunkowo dobrej kondycji finansowej JST. Przeciwdziałała ona pogarszaniu się lokalnej koniunktury⁵².

W kontekście wsparcia finansowego państwa dla JST w formie transferów ważne wydają się wnioski płynące z badań Mariely López-Santana i Philip Rocco⁵³. Autorzy zwracają uwagę na pewne niebezpieczeństwo, wskazując, że zarówno w przypadku kryzysu z 2007 r., jak i kryzysu związanego z COVID-19 państwowe antycykliczne wsparcie dla samorządów zależało od uwarunkowań polityczno-prawnych i pozwalało na działanie dyskrecjonalne. Biorąc pod uwagę te ograniczenia, pomoc antycykliczna działa doraźnie, chroniąc do pewnego stopnia finanse na szczeblu lokalnym, ale jest niebezpieczna w sytuacji kolejnego kryzysu.

⁴⁹ Statistic Poland, *Statistical bulletin*, nr 4, Warszawa 2021.

⁵⁰ Ustawa z dnia 29 października 2021 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2021 r., poz. 2105).

⁵¹ M. Poniatowicz, *Koncepcja federalizmu fiskalnego w systemie finansów samorządu terytorialnego*, Warszawa 2018, s. 176.

⁵² M.M. Rubin, K. Willoughby, op. cit., s. 22–41.

⁵³ M. López-Santana, P. Rocco, op. cit., s. 365–395.

Zakończenie

Sytuacja finansowa JST w okresie kryzysów determinowana jest m.in. polityką finansową państwa, zarówno fiskalną, jak i monetarną, oddziałującą na sferę gospodarczą i społeczną. Działania podejmowane na szczeblu samorządowym koncertowały głównie się na wdrażaniu strategii działań oraz wyborze skutecznych instrumentów finansowych, pozwalających w największym stopniu na ograniczenie negatywnych skutków kryzysu gospodarczego, finansowego i społecznego.

W przypadku kryzysu wywołanego pandemią COVID-19 istotny wpływ na jego skutki i reakcję na nie miał rodzaj gminy, a co za tym idzie – możliwości gromadzenia dochodów własnych oraz poziom uzależnienia finansowego od transferów rządowych. Ponadto regulacje prawne określające zasady prowadzenia gospodarki finansowej JST w dobie pandemii podlegały zasadniczym zmianom. Dotyczyły one zarówno rozwiązań wynikających z ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁵⁴ (np. zasady równowagi budżetowej, indywidualnego wskaźnika zadłużenia), jak i zawartych w ustawie z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego⁵⁵ (np. w zakresie zasad przekazywania subwencji). Zmiany wprowadzono także w ustawach regulujących podatki i opłaty lokalne. W ramach przeciwdziałania skutkom pandemii ustawą z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych⁵⁶ zmieniono zasady realizacji zadań i funkcjonowania JST w wybranych obszarach. Ponadto, jak wskazano w artykule, niezależnie od zmian przepisów prawa, będących odpowiedzią na skutki pandemii, wprowadzono szereg kluczowych z punktu widzenia dochodów JST zmian prawnych. Przede wszystkim związane były one z kolejnymi nowelizacjami ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, a także ze zmianami w ustawie o podatku dochodowym od osób prawnych. Miały one szczególne znaczenie dla jednostek samorządowych, w przypadku których dochody z tytułu udziałów w podatkach centralnych stanowią znaczące źródło dochodów własnych. Zjawisko to związane jest z „urynkowaniem budżetów” gmin, czyli silnym uzależnieniem dochodów budżetów zwłaszcza dużych gmin miejskich od dochodów osób fizycznych i przedsiębiorstw⁵⁷. Problemy budżetowe pogłębiły również ograniczone możliwości finansowania z dochodów lokalnych zadań mających na celu przeciwdziałanie recesji w związku z pandemią COVID-19.

⁵⁴ Dz.U. z 2022 r., poz. 1634 z późn. zm.

⁵⁵ Dz.U. z 2022 r., poz. 2267.

⁵⁶ Dz.U. z 2020 r., poz. 374 z późn. zm.

⁵⁷ M. Będzieszak, *Dochody gmin w sytuacji kryzysu gospodarczego*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Ekonomiczne Problemy Usług” 2010, nr 43, s. 9–18.

Wpływ wymienionych zmian prawnych i skutków pandemii na sytuację finansową JST potwierdzają wyniki przeprowadzonych badań w grupie miast metropolitalnych. W ich przypadku skutki kryzysu były szczególnie dotkliwe, co wynikało ze struktury ich dochodów, a zwłaszcza stosunkowo znaczącej roli dochodów własnych (podatkowych) i jednocześnie relatywnie niskiego udziału dochodów transferowych, które w większym stopniu skierowane były do jednostek o mniejszym potencjale finansowym. W efekcie pandemii nastąpiło istotne pogorszenie się sytuacji finansowej miast metropolitalnych w Polsce. Należy jednak zauważyć, że skutki pandemii i zmian prawnych nawet w przypadku stosunkowo jednorodnej grupy miast metropolitalnych były bardzo zróżnicowane. Najsilniej odczuły je takie miasta, jak: Lublin, Kraków, Warszawa. Wskaźniki budżetowe w 2020 r. w tych miastach były na najniższym poziomie spośród badanych grup; co więcej, w największym stopniu uległy one pogorszeniu w stosunku do 2019 r. Podobnie jak skala negatywnych skutków pandemii, tak również ich trwałość były zróżnicowane. O ile w 2021 r. wskaźniki budżetowe wszystkich badanych miast uległy poprawie, to jednak w przypadku Krakowa była ona stosunkowo niewielka. Na tle średniego poziomu wskaźników grupy miast o najgorszej sytuacji finansowej w 2021 r. wskaźniki dla Krakowa były najniższe.

Kryzys pandemiczny wyeksponował dotychczasowe problemy w obszarze finansów samorządu terytorialnego, jak również stał się źródłem nowych wyzwań. Przeprowadzona analiza zmian przepisów prawnych pozwala stwierdzić, że ich skutki mają wpływ nie tylko na zasady prowadzenia gospodarki finansowej, ale przede wszystkim na poziom i strukturę dochodów JST (w szczególności miast metropolitalnych). Niepokojący jest fakt, że regulacje te ograniczyły samodzielność finansową poprzez zmniejszenie znaczenia dochodów własnych, przy jednoczesnym zwiększeniu roli transferów zewnętrznych. Mimo że najtrudniejszy okres działania w warunkach niepewności i wysokiego poziomu ryzyka zakończył się, to jednak przed jednostkami samorządu terytorialnego wciąż stoją kolejne wyzwania. Z jednej strony wynikają one wciąż ze skutków kryzysu pandemicznego i aktualnej sytuacji gospodarczej, a z drugiej są efektem czynników o charakterze głównie geopolitycznym. Biorąc pod uwagę aktualną sytuację makroekonomiczną i realizowaną politykę finansową, JST będą musiały uwzględnić w swoich strategiach działania rosnące koszty realizacji zadań publicznych, które wynikają m.in. z wysokiego poziomu inflacji, rosnącego poziomu płac wraz z pochodnymi, rosnących cen materiałów i usług, a także rosnącego zadłużenia i kosztów obsługi związanych z wysokim poziomem stóp procentowych. Natomiast wyzwania wynikające z sytuacji geopolitycznej wiążą się m.in. z kryzysem energetycznym, napływem uchodźców, rosnącymi wymaganiami na poziomie Unii Europejskiej w zakresie ochrony środowiska, nierozwiązanymi problemami dotyczącymi wsparcia finansowego z budżetu Unii Europejskiej dla Polski na przeciwdziałanie skutkom pandemii

COVID-19 (brak wypłaty środków z Krajowego Planu Odbudowy). Zarówno wyzwania wynikające z sytuacji makroekonomicznej, jak i geopolitycznej ze względu na swój charakter w największym stopniu dotyczą gmin miejskich i miast metropolitalnych. Stąd wydaje się, że konieczne jest – niezależnie od postulowanej od kilkunastu lat reformy finansów samorządowych – dodatkowe wsparcie jednostek najbardziej dotkniętych skutkami kryzysu i zmian prawnych i jednocześnie najbardziej narażonych na ryzyka związane z wskazanymi wyzwaniami.

Wykaz literatury

- Ahrens T., Ferry L., *Financial resilience of English local government in the aftermath of COVID-19*, „Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management” 2020, nr 32(5).
- Ahrens T., Ferry L., *Newcastle City Council and the grassroots: accountability and budgeting under austerity*, „Accounting, Auditing & Accountability Journal” 2015, nr 28.
- Anessi-Pessina E., Barbera C., Sicilia M., Steccolini I., *Public sector budgeting: a European review of accounting and public management journals*, „Accounting, Auditing & Accountability Journal” 2016, nr 29(3).
- Będzieszak M., *Dochody gmin w sytuacji kryzysu gospodarczego*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Ekonomiczne Problemy Usług” 2010, nr 43.
- Breunig C., Busemeyer M.R., *Fiscal austerity and the trade-off between public investment and social spending*, „Journal of European Public Policy” 2012, nr 19(6).
- Cantó O., Figari F., Fiorio C.V., Kuypers S., Marchal S., Romaguera-de-la-Cruz M., Tasseva I.V., Verbist G., *Welfare resilience at the onset of the COVID-19 pandemic in a selection of European countries: Impact on public finance and household incomes*, „Review of Income and Wealth” 2022, nr 68(2).
- Cepiku D., Mussari R., Giordano F., *Local governments managing austerity: Approaches, determinants and impact*, „Public Administration” 2016, nr 94(1).
- Fornaro L., Wolf M., *Covid-19 coronavirus and macroeconomic policy*, „Working Papers from Barcelona Graduate School of Economics” 2020, nr 1168, https://repositori.upf.edu/bitstream/handle/10230/48498/CREIFornaroWolfCorona_v2.pdf?sequence=1&isAllowed=y.
- Główny Urząd Statystyczny, *Gospodarka finansowa jednostek samorządu terytorialnego 2020*, Warszawa 2021, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rachunki-narodowe/statystyka-sektora-institucji-rzadowych-i-samorzadowych/gospodarka-finansowa-jednostek-samorządu-terytorialnego-2020,5,17.html>.
- Hale T., Angrist N., Kira B., Petherick A., Phillips T., Webster S., *Variation in government responses to COVID-19*, <https://www.bsg.ox.ac.uk/sites/default/files/2020-12/BSG-WP-2020-032-v10.pdf>.
- Hood C., Dixon R., *A model of cost-cutting in government? The great management revolution in UK central government reconsidered*, „Public Administration” 2013, nr 91(1).
- Kickert W., *How the German government responded to the financial, economic and fiscal crises*, „Public Money & Management” 2013, nr 33(4).

- Kickert W., *State responses to the fiscal crisis in Britain, Germany and the Netherlands*, „Public Management Review” 2012, nr 14(3).
- Leachman M., McNichol E., *Pandemic's impact on state revenues less than earlier expected but still severe*. Center on budget and policy priorities, <https://www.cbpp.org/research/state-budget-and-tax/pandemics-impact-on-state-revenues-less-than-earlier-expected-but>.
- Lodge M., Hood C., *Into an age of multiple austerities? Public management and public service bargains across OECD countries*, „Governance” 2012, vol. 25(1).
- López-Santana M., Rocco P., *Fiscal federalism and economic crises in the United States: Lessons from the COVID-19 pandemic and great recession*, „The Journal of Federalism” 2021, nr 51(3).
- Łubina J., *Oddziaływanie pandemii COVID-19 na finanse jednostek samorządu terytorialnego*, „Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu” 2021, nr 9(4).
- Maj-Waśniowska K., Cycoń M., *Reguły fiskalne dotyczące jednostek samorządu terytorialnego jako element konsolidacji fiskalnej w Polsce*, „Zeszyty Naukowe/Polskie Towarzystwo Ekonomiczne” 2012, nr 13.
- Maj-Waśniowska K., Góral R., *Zasada adekwatności w finansowaniu zadań oświatowych jednostek samorządu terytorialnego w Polsce*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie” 2010, nr 840.
- Marrs C., *An eye to the future: preparing public finances for life after Covid-19*, „Public Finance” 2020, nr 23, <https://www.publicfinance.co.uk/feature/2020/06/eye-future-preparing-public-finances-life-after-covid-19>.
- Meier S., Gonzalez M.R., Kunze F., *The global financial crisis, the EMU sovereign debt crisis and international financial regulation: lessons from a systematic literature review*, „International Review of Law and Economics” 2020, nr 65.
- Miller D.B., Hokenstad T., *Rolling downhill: effects of austerity on local government social services in the United States*, „Journal of Sociology & Social Welfare” 2014, nr 41.
- Ministerstwo Finansów, *Wskaźniki do oceny sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego w latach 2018–2020*, Warszawa 2021, <https://www.gov.pl/web/finanse/wskazniki-do-oceny-sytuacji-finansowej-jednostek-samorzadu-terytorialnego-w-latach-2018-2020>.
- Moreira A., Hick R., *COVID-19, the Great Recession and social policy: is this time different?*, „Social Policy & Administration” 2020, nr 55(2).
- Moulton S., Wise C. *Shifting boundaries between the public and private sectors: implications from the economic crisis*, „Public Administration Review” 2010, nr 70(3).
- Murtagh F., Legendre P., *Ward's hierarchical agglomerative clustering method: which algorithms implement Ward's criterion?*, „Journal of Classification” 2014, nr 31.
- OECD, *The impact of the COVID-19 crisis on regional and local governments*, „OECD Regional Development Working Papers” 2020, https://www.oecd-ilibrary.org/urban-rural-and-regional-development/the-impact-of-the-covid-19-crisis-on-regional-and-local-governments_fb952497-en.
- Ogden K., Philips D., *The financial risk and resilience of English local authorities in the coronavirus crisis*, Institute for Fiscal Studies 2020, <https://ifs.org.uk/publications/14893>.
- Overmans J.F.A., Noordegraaf M., *Managing austerity: rhetorical and real responses to fiscal stress in local government*, „Public Money & Management” 2014, nr 34(2).
- Pandey S.K., *Cutback management and the paradox of publicness*, „Public Administration Review” 2010, nr 70(4).

- Patrzalek L., *Wyzwania dla finansów jednostek samorządu terytorialnego w Polsce po 2020 r.*, „Samorząd Terytorialny” 2019, nr 3.
- Peters J., *The rise of finance and the decline of organised labour in the advanced capitalist countries*, „New Political Economy” 2011, nr 16(1).
- Poniatowicz M., *Koncepcja federalizmu fiskalnego w systemie finansów samorządu terytorialnego*, CeDeWu, Warszawa 2018.
- Poniatowicz M., *O tym jak kryzys finansowy podważył ideę redystrybucji poziomej dochodów w sektorze samorządowym*, „Zeszyty Naukowe Polskie Towarzystwo Ekonomiczne” 2011, nr 10.
- Poniatowicz M., *Wpływ kryzysu gospodarczego na systemy finansowe jednostek samorządu terytorialnego. Na przykładzie największych miast w Polsce*, CeDeWu, Warszawa 2011.
- Pratchett L., *Local autonomy, local democracy and the new localism*, „Political Studies” 2004, nr 52(2).
- Rubin M.M., Willoughby K., *State budget balancing strategies: COVID-19 and the Great Recession*, „Public Budgeting & Finance” 2021, nr 41(3).
- Saez E., Zucman G., *Keeping business alive: the government will pay*, „Social Europe” 2020, nr 18(3).
- Schick A., *Repairing the budget contract between citizens and the state*, „OECD Journal on Budgeting” 2011, nr 11(3).
- Statistic Poland, *Statistical bulletin*, nr 4, Warszawa 2021.
- Wichowska A., *Determinanty budżetów gmin na przykładzie województwa warmińsko-mazurskiego*, Wyd. UWM, Olsztyn 2020.
- Wilson D.J., *The COVID-19 fiscal multiplier: lessons from the great recession*, „FRBSF Economic Letter” 2020, nr 13.

Summary

Legal and financial conditions of the functioning of metropolitan cities in Poland in a turbulent environment – experiences after the COVID-19 pandemic

Keywords: financial law, financial management of local government units, revenues of local government units, COVID-19 pandemic, financial crisis.

The COVID-19 pandemic and its effects in the form of lockdown and significant changes in the legal conditions of the functioning of local government units were important factors affecting the financial management of local government in 2020–2021. The scale and type of effects varied depending on the level of self-government and the type of municipalities. In the case of large cities, the effects of sudden economic and social crises are even more severe as cities have relatively higher own revenues and are characterized by a number of economic connections with the public and private sectors. Hence, the research goal of the study was to identify legal changes in the field of financing local government units, with particular emphasis on the period of the

COVID-19 pandemic, and to assess the impact of the COVID-19 pandemic on the financial situation of the largest cities in Poland belonging to the Union of Polish Metropolises. To achieve the goals defined in this way, first, an analysis of changes in legal regulations and an analysis of selected financial indicators for 12 metropolitan cities in Poland in 2019–2021 were carried out, and then an assessment of the diversity of the effects of the pandemic in the study group. The results of the research constitute a complementation of the research gap on the effects of the COVID-19 pandemic on local government finance. They concern not only about the impact of the pandemic on the financial situation of metropolises in Poland but also include an assessment of the impact of the most important changes in legal regulations on the financial situation of local government units. The analysis of changes in legal regulations allows us to conclude that their effects have an impact not only on the principles of financial management but above all on the level and structure of local government units' revenues (especially in metropolitan cities). These regulations limited financial independence by reducing the importance of own revenues, while increasing the role of external transfers. As a result of the pandemic, the financial situation of metropolitan cities in Poland has significantly deteriorated. It should be noted, however, that the effects of the pandemic and legal changes, even in the case of a relatively homogeneous group of metropolitan cities, were very diverse. Lublin, Cracow and Warsaw were the most affected.

