

Adam J. Jarosz*

Rządowe programy wsparcia samorządu terytorialnego w latach 2018–2022

Government programmes for support
of local governments 2018–2022

STUDIA I ANALIZY

Słowa kluczowe: samorząd terytorialny, dotacje rządowe, programy rządowe, rozwój lokalny, pandemia COVID-19

Keywords: local government, government grants, government programs, local development, COVID-19 pandemics

Abstrakt: W latach 2018–2022 rząd przyjął rekordową liczbę programów wspierających finansowo samorząd terytorialny. Miały one zarówno na celu poprawę usług samorządowych, utrzymanie wysokiego poziomu inwestycji, pomoc w walce z pandemią COVID-19 i odbudowę gospodarki oraz wyrównanie potencjalnych ubytków dochodów własnych związanych z reformami podatkowymi, wprowadzanymi od 2019 r. Programy na rekordową kwotę 135,58 mld zł pomogły przede wszystkim utrzymać wydatki inwestycyjne na wcześniejszym poziomie, ponieważ pandemia COVID-19 spowodowała tylko chwilowy ubytek dochodów własnych.

Abstract: In the period of 2018–2022 Polish government implemented the record number of programs for financial support of local governments. Their aim was to improve local services, maintain the high level of investments, aid in the fight against COVID-19 pandemics and rebuilding the economy, as well as equalising the potential decline of incomes related to the taxation reforms implemented since 2019. Programs on the record amount of 135,58 billion PLN helped to remain the investments on the earlier level, as the COVID-19 pandemics caused only temporary decline in own revenues.

* ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0003-0972-5588>, dr, Katedra Administracji Publicznej, Kolegium Ekonomiczno-Społeczne, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie. E-mail: adam.jarosz@sgh.waw.pl

Wprowadzenie

Kadencja samorządu terytorialnego w rozpoczęta w 2018 r. obfitowała w różne programy wsparcia rządowego dla samorządów. Przyjmowane były one na konkretne cele, jak np. budowa dróg lokalnych, czy poprawa dostępności transportu publicznego. W przeważającej mierze były jednak związane z zarządzaniem kryzysowym podczas pandemii COVID-19 oraz miały wyrównać ubytki w dochodach samorządów, spowodowane zmianami w systemie podatkowym. Ich łączna kwota wyniosła ok. 135,58 miliarda złotych, co jest wartością niespotykaną w dotychczasowej historii samorządności w Polsce. We wcześniejszych latach również tworzone były rządowe programy wsparcia samorządu, jak np. Fundusz Rozwoju Inwestycji Komunalnych z 2003 r., zakładający udzielanie preferencyjnych kredytów dla jednostek samorządu, czy program *Moje boisko – Orlik 2012* (1 mld zł)¹. Programami w zakresie rozwoju infrastruktury drogowej były: Narodowy Program Przebudowy Dróg Lokalnych w latach 2008–2015 (dwie edycje opiewające łącznie na ok. 6,2 mld zł) oraz Program rozwoju gminnej i powiatowej infrastruktury drogowej na lata 2016–2019, w ramach którego udzielano samorządom dotacji na budowę dróg na kwotę 3,5 mld zł².

Celem artykułu jest przeanalizowanie form udzielanego wsparcia i programów, dzięki którym samorządy otrzymały wsparcie finansowe. Zbadane zostaną niefinansowe formy wsparcia samorządu, jak możliwości bardziej elastycznego zadłużania się jednostek samorządowych. Analizie poddane zostały również instrumenty finansowe, jak Rządowy Fundusz Rozwoju Dróg (Fundusz Dróg Samorządowych), Fundusz Rozwoju Przewozów Autobusowych i Program Uzupełniania Lokalnej i Regionalnej Infrastruktury Kolejowej Kolej Plus, programy społeczne *Maluch Plus* i *Senior Plus*, Rządowy Fundusz Inwestycji Lokalnych, Program Inwestycji Strategicznych w ramach Rządowego Funduszu „Polski Ład”, a także poziom subwencji ogólnej i dotacji celowych. Przedstawione zostały cele, założenia i okoliczności przyjmowania kolejnych programów oraz wysokość środków i kryteriów, na podstawie których samorządy otrzymywały wsparcie. Zbadano również, w jaki sposób analizowane programy wpłynęły na sytuację finansową samorządów oraz do jakiego stopnia wyrównane zostały ubytki w dochodach. Badanie przeprowadzone zostało

¹ Ustawa z dnia 12 grudnia 2003 r. o Funduszu Rozwoju Inwestycji Komunalnych, Dz.U. z 2003 r., Nr 223, poz. 2218; J. Flis, P. Swianiewicz, *Dotacje rządowe na inwestycje samorządowe – podsumowanie doświadczeń z perspektywy małych gmin*, Warszawa 2021, s. 2.

² Ministerstwo Infrastruktury, *Sprawozdanie z realizacji zadań, na które zostało udzielone dofinansowanie ze środków Funduszu Dróg Samorządowych w 2019 roku*, Warszawa 2020, s. 3.

metodą analizy aktów prawa oraz dokumentów rządowych i regionalnych izb obrachunkowych, dotyczących finansów samorządowych oraz tworzenia rządowych programów pomocowych.

Tematyka ta, mimo szerokiej skali i wielu podejmowanych działań, nie doczekała się szerszego omówienia w literaturze. Małgorzata Ofiarska³ przedstawiła szerzej Rządowy Fundusz Inwestycji Lokalnych, powstała również seria raportów Fundacji Batorego autorstwa Jarosława Flisa i Pawła Swianiewicza⁴ oraz zespołu Dawida Sześciły⁵, opisująca dysproporcje w przyznawaniu środków na korzyść gmin rządzonych przez polityków Prawa i Sprawiedliwości. Wątek wsparcia rządu dla samorządów pojawia się w ograniczony sposób także w pracach dotyczących finansów oraz działań samorządów w trakcie pandemii COVID-19. Stąd też prezentowany artykuł ma na celu wypełnienie istniejącej luki badawczej w tym obszarze⁶.

Stosunki między władzą rządową i samorządową po 2015 r. naznaczone były wieloma napięciami oraz rywalizacją o zasoby, a partii rządzącej zarzucano centralizację i odbieranie kompetencji samorządom. Konflikt ujawnił się bardzo mocno także w opisywanym kontekście, z jednej strony w postaci zmasowanej krytyki wobec rządu i zarzutów o odbieranie zadań samorządom⁷,

³ M. Ofiarska, *Government Fund for Local Investments – Legal Aspects of Financial Support for Local Government Investment Projects during the COVID-19 Pandemic*, «Białostok Legal Studies – Białostockie Studia Prawnicze» 2021, vol. 26(4).

⁴ J. Flis, P. Swianiewicz, *Rządowy Fundusz Inwestycji Lokalnych – reguły podziału*, Warszawa 2021; J. Flis, P. Swianiewicz, *Rządowy Fundusz Inwestycji Lokalnych III – utrwalane wzory*, Warszawa 2021; J. Flis, P. Swianiewicz, *Dotacje rządowe...*; J. Flis, P. Swianiewicz, *Rządowy Fundusz Polski Ład: Program Inwestycji Strategicznych – wzory podziału*, Warszawa 2021.

⁵ D. Sześciło, A. Gąsiorowska, R. Łapszyński, S. Zakroczyński, *Rządowy Fundusz Inwestycji Lokalnych: każdemu według potrzeb czy według barw politycznych?*, Warszawa 2020.

⁶ B. Ślęp, *Finanse jednostek samorządu terytorialnego w dobie pandemii COVID-19 w Polsce a efektywne wykonywanie zadań publicznych przez samorząd terytorialny – analiza prawna najważniejszych zagadnień ustrojowych oraz alternatywnych metod finansowania komunalnych zadań publicznych*, «Samorząd Terytorialny» 2021, nr 9; M. Klimek, *Funkcjonowanie jednostek samorządu terytorialnego podczas pandemii COVID-19*, «Studia Politolologiczne» 2022, vol. 64; A. Nelicki, *Wpływ ustawodawstwa okresu pandemii COVID-19 na finanse jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2020; J. Łubina, *Oddziaływanie pandemii COVID-19 na finanse jednostek samorządu terytorialnego*, «Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu» 2021, nr 4(9).

⁷ T. Bojarowicz, *Relacje pomiędzy samorządem terytorialnym a administracją rządową w warunkach pandemii COVID-19*, «Polityka i Społeczeństwo» 2020, nr 4(18), s. 62–63; G. Makowski, *Koncentracja władzy jako sposób rządzenia obozu Zjednoczonej Prawicy w latach 2015–2019. Diagnoza i konsekwencje*, «Studia z Polityki Publicznej» 2019, nr 4(24), s. 17–18; L. Szczegóła, M. Kwiatkowski, *Alternacja systemowa. „Dobra zmiana” w perspektywie socjologii sfery publicznej*, «Studia Socjologiczne» 2017, t. 4; M. Olejnik, *Ewolucja reżimu politycznego w Polsce w okresie funkcjonowania rządu Beaty Szydło*, «Wrocławskie Studia Politolologiczne» 2019, nr 26.

czy powodowanie znaczących ubytków w finansach samorządowych poprzez obniżanie podatków (21 mld zł w latach 2019–2022)⁸. Z drugiej strony zaobserwować można znaczące dysproporcje w kwotach funduszy przyznawanych w ramach opisywanych programów na korzyść jednostek rządzonych przez PiS i na niekorzyść sejmowej opozycji.

Stan finansów samorządowych w latach 2015–2021

Zagadnienie finansów samorządowych od początku istnienia samorządu jest sprawą kontrowersyjną. Wypracowanie systemu finansowania samorządu trwało wiele lat i do dziś system ten nie jest w pełni satysfakcjonujący. Samorząd jest silnie zależny od bieżącej sytuacji gospodarczej i ogólnych wpływów podatkowych, a reformy podatkowe i np. zmiany stawek podatkowych wpływają bezpośrednio na poziom jego dochodów⁹. W związku z tym punktem wyjścia do prowadzonej analizy jest sytuacja finansowa samorządów w badanym okresie. W tabeli 1 przedstawione zostały podstawowe dane dotyczące finansów sektora samorządowego. Ogólny wynik finansowy w poszczególnych latach był bardzo dobry – oscylował wokół nadwyżki dochodów nad wydatkami, choć w 2018 r. wyniósł 7,5 mld zł, trzeba jednak podkreślić, że był to rok, w którym samorzady jednocześnie najwięcej zainwestowały¹⁰.

Na uwagę zwraca fakt, że samorzady wszystkich szczebli od wielu lat nieprzerwanie intensywnie inwestują, co z jednej strony ma wpływ na rosnące dochody, ponieważ ich inwestycje przyczyniają się do wzrostu PKB i zamożności polskiego społeczeństwa. Z drugiej strony dynamiczne inwestowanie odpowiada za wzrastający dług i pojawiający się okresowo deficyt w tym sektorze. Największymi inwestorami w badanym okresie były miasta na prawach powiatu i pozostałe gminy, które wydawały w przeliczeniu na mieszkańca znacznie więcej niż powiaty i województwa. Rok 2016 był rokiem przestoju w inwestycjach samorządowych, jednak w kolejnych latach nakłady inwestycyjne znowu znacząco wzrosły, a od rekordowego 2018 r. utrzymują się na poziomie ok. 50 mld zł rocznie¹¹. Co warto podkreślić, zadłużenie wzrosło tylko nieznacznie, a i tak pozostaje bardzo niskie (7,8% całego sektora finansów

⁸ M. Czekaj, M. Wiktorzak, *Wpływ zmian w zakresie opodatkowania podatkiem dochodowym osób fizycznych na dochody jednostek samorządu terytorialnego w Polsce. Ujęcie historyczne oraz prognostyczne*, «Finanse Komunalne» 2022, nr 1, s. 41.

⁹ Por. W. Misiąg, *Finanse samorządowe po 25 latach – stan i rekomendacje*, Warszawa 2015.

¹⁰ A. Sójka, *Wykonanie budżetów przez jednostki samorządu terytorialnego w 2018 r.*, «Finanse Komunalne» 2019, nr 7–8, s. 21, 25, 44.

¹¹ P. Swianiewicz, J. Łukomska, *Inwestycje samorządowe 2016–2018*, «Wspólnota. Pismo Samorządu Terytorialnego» 2019, nr 19, s. 38–40.

publicznych), szczególnie gdy weźmie się pod uwagę, że samorządy gospodarują ok. 66,3% poziomu dochodów budżetu państwa¹².

Tabela 1. Stan finansów jednostek samorządu terytorialnego w mld zł

Jednostka	2015	2018	2019	2020	2021
Dochody JST ogółem	199,0	251,8	278,5	304,9	333,4
Wydatki JST ogółem	196,4	259,4	280,2	299,2	315,9
Nadwyżka/deficyt	2,6	-7,5	-1,7	5,7	17,4
Dochody bieżące	176,0	229,6	253,3	271,8	300,7
Wydatki bieżące	157,8	206,5	229,1	250,5	264,1
Dochody majątkowe	22,9	22,2	25,2	33,0	32,6
Wydatki majątkowe	38,5	52,8	51,0	48,7	51,8
Wydatki inwestycyjne	37,2	51,0	48,9	46,6	48,1
Wydatki inwestycyjne (dofinansowanie UE i in.)	16,7	21,4	21,0	18,3	17,1
Dochody własne	103,4	124,0	135,7	146,3	163,5
Dotacje celowe	44,2	71,3	80,9	91,5	87,5
Subwencja ogólna	51,3	56,4	61,7	67,0	82,3
Kwota długu	71,6	76,1	82,0	89,8	91,1
Relacja kwoty długu do dochodów (w %)	36,0	30,2	29,5	29,5	27,3
Wydatki na obsługę długu	2,08	1,86	2,06	1,65	1,21

Źródło: M. Antoniewska-Stasiak, *Wykonanie budżetów przez jednostki samorządu terytorialnego w 2017 r.*, «Finanse Komunalne» 2018, nr 7–8, s. 43, 47, 64; KR RIO, *Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2019 roku*, Warszawa 2020, s. 183, 185, 198; KR RIO, *Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2021 roku*, Warszawa 2022, s. 194–195.

Mimo ogólnie dobrych wyników budżetowych samorządów, wielu samorządowców zwracało uwagę na problemy swoich gmin i miast, w których mimo przyrostu dochodów znacząco rosły też wydatki. W okresie 2014–2019 dochody samorządów rosły, jednak dynamika przyrostu, szczególnie w miastach na prawach powiatu i najmniejszych gminach była niższa (ok. 10%) niż przyrost PKB (18%), podobnie było w przypadku nadwyżki operacyjnej, która

¹² J. Zawora, P. Zawora, *Determinanty finansowe realizacji inwestycji przez jednostki samorządu terytorialnego w latach 2013–2018*, «Finanse Komunalne» 2019, nr 11–12, s. 9–15.

rosła najwolniej w miastach na prawach powiatu i w największych gminach. Problemem od wielu lat jest również zbyt niska subwencja oświatowa, do której samorządy muszą dopłacać znaczące środki z własnych budżetów¹³. Innym problemem był wpływ obniżek podatku PIT z 18% do 17%, a docelowo do 12%, zwolnienie z jego płacenia osób do 26 roku życia oraz podwyższenie pracowniczych kosztów uzyskania przychodu z 1335 zł na 3000 zł wdrożone w 2019 r., co spowodowało ubytek dochodów w budżetach samorządowych rzędu 6,1 mld zł. Pod koniec 2020 r. wprowadzono zaś zmiany zwiększające limit ewidencjonowanych przychodów z 250 tys. euro do 2 mln euro oraz umożliwiono opodatkowanie w formie ryczałtu od przychodów ewidencjonowanych do kwoty 2 mln euro osobom prowadzącym pozarolniczą działalność gospodarczą, co miało zachęcić do przechodzenia na zryczałtowany podatek dochodowy, który nie trafia do jednostek samorządowych. Ubytek dla budżetów samorządowych z tego tytułu szacowano na 1,4 mld zł. Kolejne zmiany uchwalone zostały w ramach programu „Polski Ład”. Zwiększono kwotę wolną od podatku do 30 000 zł i podwyższono do 120 000 zł próg dochodowy, od którego ma zastosowanie druga 32% stawka podatkowa, zlikwidowano także prawo do odliczenia od podatku składki na ubezpieczenie zdrowotne, zredukowano możliwości ograniczania obciążeń podatkowych, wprowadzono również ulgę dla klasy średniej i zwolnienie od podatku rodzin wychowujących czworo i więcej dzieci. W tym przypadku ubytek dochodów samorządowych szacowano na 13,5 mld zł w 2022 r. i 125,1 mld zł w ciągu następnych 10 lat. W rezultacie tego wiele jednostek samorządowych może mieć mniejsze zdolności do inwestowania i generowania w ten sposób rozwoju lokalnego¹⁴. Dużą niepewność przyniosły ustawy podatkowe w ramach „Polskiego Ładu” i problemy z ich wdrażaniem. Obciążeniem dla samorządów był również wzrost cen energii, spotęgowany dodatkowo agresją Rosji na Ukrainę w 2022 r.¹⁵

Rok 2020 przyniósł nową i nieoczekiwaną sytuację, pandemia COVID-19 spowodowała spadek dochodów podatkowych samorządu, z opłat lokalnych, biletów komunikacji miejskiej, czy ze stref płatnego parkowania, ze względu na zamknięcie wielu gałęzi gospodarki oraz wiele nowych wydatków. Samorządy musiały dokonać inwestycji i zakupów związanych ze zdalną pracą jednostek samorządowych¹⁶, wyposażeniem jednostek służby zdrowia, dezynfekcją

¹³ P. Swianiewicz, J. Łukomska, *Ewolucja sytuacji finansowej samorządów terytorialnych w Polsce po 2014 roku*, Warszawa 2020, s. 3–10, 15.

¹⁴ S. Bukowski, *Alarm dla finansów samorządowych*, «Wspólnota. Pismo Samorządu Terytorialnego» 2020, nr 6(1298), s. 16–18; M. Czekaj, M. Wiktorzak, *Wpływ zmian...*, s. 37–41.

¹⁵ M. Klimek, *Funkcjonowanie jednostek...*, s. 95, 97–98.

¹⁶ K. Mroczka, *Uwarunkowania i kierunki zmian w procesach decydowania publicznego na szczeblu samorządu w związku z pandemią koronawirusa*, «Polityka i Społeczeństwo» 2020, nr 4(18), s. 80–84.

miejsc publicznych, zabezpieczeniem urzędników, zmian w rozkładzie jazdy transportu publicznego, zawieszenia w niektórych miastach pobierania opłat w strefach płatnego parkowania¹⁷, a także przeznaczyć środki na wsparcie dla przedsiębiorców. Samorządy województw udzielały dofinansowań podmiotom gospodarczym, dotacji na utrzymanie miejsc pracy, niskoprocentowych pożyczek, przekierowując na ten cel środki unijne, a samorządy gminne pomagały w postaci ulg w podatku od nieruchomości, od środków transportu, opłat targowych, odroczenia i zwolnienia z czynszów za wynajmowane lokale i ogródki letnie, czy doradztwa gospodarczego. Samorządy wspierały również domy pomocy społecznej, placówki opiekuńczo-wychowawcze i inne ośrodki wsparcia, poniosły wydatki w celu zapewnienia odpowiednich warunków do nauki zdalnej w szkołach, a także dostarczając mieszkańcom maseczki ochronne. Wsparcie udzielone zostało również instytucjom kultury oraz twórcom¹⁸. W ramach działań dyskrecjonalnych polegających na rozłożeniu na raty, odroczeniu terminu płatności, umorzeniu, niedochodzeniu należności, obniżeniu stawek podatków od nieruchomości, rolnego, leśnego, od środków transportowych, a także opłat lokalnych za użytkowanie wieczyste, za najem i dzierżawę samorządy doznały kolejnych ubytków¹⁹.

Dodatkowe wydatki związane z pandemią poniesione przez samorządy w pierwszym okresie do lipca 2020 r. szacowane są na 1,1 mld zł, zaś do końca 2020 r. szacowano, że samorządy wydadzą łącznie 3,7 mld zł²⁰. W obliczu trudności samorządy zmuszone były do rezygnacji z części inwestycji, podnoszenia opłat i podatków lokalnych, wdrażania oszczędności, podnoszenia cen biletów komunikacji publicznej i opłat w strefach płatnego parkowania, po odwieszeniu ich poboru²¹. Polskie miasta deklarowały przy tym, oprócz trudności finansowych, także pogorszenie działalności ośrodków kultury, sportu i rekreacji, warunków do prowadzenia biznesu w mieście (w szczególności w sektorach turystyki, kultury, rozrywki i gastronomii), czy sytuacji bytowej mieszkańców, przy jednoczesnej poprawie warunków sanitarnych. Znacząca część miast jed-

¹⁷ K. Glinka, *The biggest Polish cities in response to the first wave of the COVID-19 pandemic*, «Przegląd Politologiczny» 2021, nr 2, s. 56–62.

¹⁸ M. Klimek, *Działania pomocowe jednostek samorządu terytorialnego wobec epidemii*, [w:] N.G. Pikuła, M. Grewiński, E. Zdebska, W. Glac (red.), *Wyzwania dla polityki społecznej w kontekście pandemii koronawirusa*, Kraków 2020, s. 38–39, 42–45; M. Grochowicz, P. Salata-Kochanowski (red.), *Działania miast podczas pandemii*, Obserwatorium Polityki Miejskiej IRMiR, Kraków 2020, s. 9–12.

¹⁹ I. Kowalska, D. Grzelka, *Ubytek dochodów JST w 2020 r. wynikający z przeciwdziałania COVID-19 (działania dyskrecjonalne)*, «Finanse Komunalne» 2021, nr 6, s. 13–18.

²⁰ A. Piłata, M. Rozkrut, O. Samołyk, M. Walewski, *Badanie sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego w Polsce w świetle COVID-19*, BGK, Warszawa 2020, s. 18.

²¹ M. Klimek, *Funkcjonowanie jednostek...*, s. 98–99.

nocześniej planowała różne inwestycje m.in. w cyfryzację usług społecznych, dalszą poprawę bezpieczeństwa sanitarnego oraz obawiała się konieczności wzrostu zadłużenia. Dodatkowo panowała bardzo duża niepewność jeśli chodzi o podejmowanie zobowiązań, w szczególności długoterminowych²².

Z tych powodów pandemia wywarła duży wpływ na finanse samorządowe. Warto jednak podkreślić, że pomimo niepewności i problemów, dochody budżetowe samorządów rosły, choć dynamika tego wzrostu była wolniejsza, niż zakładano. Pomimo tego wynik pierwszego półrocza 2020 r. w porównaniu z analogicznym okresem w 2019 r. zakończył się deficytem rządu 1,5 mld zł, wzrosło również zadłużenie samorządów do 81,5 mld zł, a najwyższe ubytki zaliczyły przy tym miasta na prawach powiatu (6,0%, 1,13 mld zł)²³. Na koniec 2020 r. sektor samorządowy zanotował nadwyżkę budżetową, a budżet ponad plan wykonały 1182 jednostki, ubytek dochodów (łącznie o 2,2%) zanotowało 1625 jednostek, deficyt operacyjny 37 jednostek, deficyt budżetowy zanotowało zaś 565 jednostek²⁴. W 2021 r. nastąpiło odbicie dochodów jednostek samorządowych, a dochody z PIT powróciły do trendu wzrostowego²⁵.

Programy wsparcia samorządu

Pierwsze programy inwestycyjne zaczęły być wdrażane w 2019 r. Były nimi Fundusz Dróg Samorządowych i Fundusz Rozwoju Przewozów Autobusowych, mający na celu odtwarzanie lokalnych połączeń transportu publicznego, z wyłączeniem komunikacji miejskiej. Wcześniej realizowano zaś programy społeczne jak Maluch Plus i Senior Plus. W 2020 r. w obliczu opisanych trudności związanych z pandemią COVID-19, rząd podjął interwencje, mające na celu wsparcie dla samorządów wszystkich szczebli. Przybrały one dwie formy: niefinansową, polegającą na wypracowaniu instrumentów pozwalających samorządom na pozyskanie dodatkowych dochodów, lub na przekierowywaniu strumieni finansowych na inne cele, niż pierwotnie zakładane. Co warto podkreślić, pierwsze decyzje wydane zostały niedługo po ogłoszeniu w stanu epidemii jeszcze w marcu 2020 r. Drugą formą były programy wsparcia mające na celu zrekompensowanie ubytków w dochodach, spowodowanych pande-

²² K. Dębowska, U. Kłosiewicz-Górecka, A. Szymańska, P. Ważniewski, K. Zybortowicz, *Polskie miasta w czasach pandemii*, Polski Instytut Ekonomiczny, Warszawa 2020, s. 4–6, 8.

²³ A. Nelicki, *Wpływ ustawodawstwa...*, s. 5–16.

²⁴ K. Kwiatkowski, W. Tyszkiewicz, M. Wójcik, *Finanse samorządów terytorialnych po pandemii. Od kryzysu do rozwoju*, Warszawa 2021, s. 18, 27, 33.

²⁵ L. Budner-Iwanicka, *Wykonanie budżetów przez jednostki samorządu terytorialnego w 2021 r.*, «Finanse Komunalne» 2022, nr 4, s. 28, 39.

mią oraz na rozwijanie infrastruktury i usług publicznych. Wprowadzenie tych programów było bardziej rozciągnięte w czasie i zostały one skonstruowane do łagodzenia negatywnych skutków pandemii w długim okresie. Warto dodać, że część z tych instrumentów odpowiadała postulatowi strony samorządowej, choć nie wszystkie z nich zostały spełnione²⁶.

Niefinansowe

Niefinansowe instrumenty wsparcia samorządu szły w kierunku rozwiązań nacełowanych na większą elastyczność w zarządzaniu finansami samorządowymi w tym zadłużaniu się oraz możliwość podejmowania natychmiastowych przesunięć budżetowych²⁷. Służyć temu miały rozwiązania wzmacniające kompetencje organów wykonawczych samorządu w zakresie zarządzania finansami lokalnymi w czasie pandemii, w szczególności prawo dokonywania zmian w budżecie jednostki samorządowej i w wieloletniej prognozie finansowej, które wcześniej przysługiwały tylko organom uchwałodawczym. Rozluźniono również reguły fiskalne mające na celu ograniczenie zadłużenia o kwoty ubytku w dochodach podatkowych jednostki w związku z wystąpieniem pandemii. Samorządy mogły wykorzystywać środki pochodzące z wydawania koncesji na sprzedaż alkoholu na działania związane z walką z pandemią (Tarcza 4.0), jednostka samorządowa mogła tymczasowo przekroczyć relację zawartą w art. 242 Ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych²⁸. Na bazie tej regulacji deficyt budżetowy jednostki może być powiększony o wydatki bieżące związane z walką z pandemią oraz planowany ubytek w dochodach spowodowany pandemią COVID-19. Po nowelizacji z 19 czerwca

²⁶ Por. J. Bober, J. Bereza, G. Kubalski, G. Moorthi, M. Piszczek, P. Sołtyk, K. Surówka, I. Zachariasz, *Skutki w dochodach i wydatkach jednostek samorządu terytorialnego będące następstwem wprowadzenia stanu epidemii w związku z zakażeniami wirusem SARS-COV-2*, Warszawa–Kraków 2020.

²⁷ Ustawa z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych, Dz.U. z 2020 r., poz. 374; 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. 2020, poz. 568; 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.

²⁸ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. z 2009 r., Nr 157, poz. 1240.

2020 r. jednostka może wejść w deficyt operacyjny do kwoty równej ubytkowi dochodów z podatków, zarówno udziałów w podatkach ogólnokrajowych jak i lokalnych, które są skutkiem pandemii COVID-19. Może również zaciągnąć kredyty i wyemitować obligacje poza limitem wynikającym z art. 243 Ustawy o finansach publicznych, także do wysokości ubytku w podatkach wyliczonego na dzień na podstawie planu na dzień 31 marca 2022 r. Zastrzeżono jednak, że dług jednostki nie może przekroczyć 80% jej dochodów ogółem, konieczna była również opinia regionalnej izby obrachunkowej na temat możliwości spłaty zobowiązania. Ustawa wprowadziła również odroczenia w płaceniu tzw. „Janosikowego” na drugie półrocze²⁹. Kolejnym instrumentem była możliwość wcześniejszego przekazania przez ministra finansów części subwencji (oświatowej, wyrównawczej, równoważącej, regionalnej), w sytuacji gdyby zagrożona była płynność finansowa jednostki samorządowej³⁰. Do tego podwyższono opłatę skarbową za wydanie decyzji o warunkach zabudowy dla osób innych niż właściciel, lub użytkownik wieczysty³¹. Zwiększono z 25% na 50% część wpływów z administrowania nieruchomościami Skarbu Państwa przez powiat w okresie od 1 maja do 31 grudnia 2020 r., co miało przynieść powiatom dodatkowe 338 mln zł według szacunków strony rządowej³².

Finansowe

Pierwszym z programów wsparcia samorządu był Fundusz Dróg Samorządowych, utworzony w 2018 r., przemianowany na Rządowy Fundusz Rozwoju Dróg³³. Na fundusz składały się środki Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, dotacje z budżetu państwa, Lasów Państwowych, wpłaty z zysku jednoosobowych spółek Skarbu Państwa i spółek, w których Skarb Państwa jest udziałowcem, a także obligacje Skarbu Państwa i inne. Środki te mogły być wydawane na budowę, przebudowę lub remonty dróg powiatowych, gminnych, wojewódzkich i mostów, także o znaczeniu dla obrony państwa. Dotacje przyznawane były na podstawie algorytmu uwzględniającego m.in. łączną długość dróg powiatowych i dróg gminnych na obszarze województwa, liczbę ludności, powierzchnię oraz czynnik wyrównawczy

²⁹ T. Bojarowicz, *Relacje pomiędzy...*, s. 69; B. Ślemp, *Finanse jednostek...*, s. 27–30.

³⁰ A. Nelicki, *Wpływ ustawodawstwa...*, s. 18–21.

³¹ K. Kostyk-Siekierska, *Wpływ pandemii COVID-19 na sytuację finansową i funkcjonowanie jednostek samorządu terytorialnego*, «Zeszyty Naukowe Małopolskiej Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Tarnowie» 2021, nr 51(3), s. 32.

³² A. Nelicki, *Wpływ ustawodawstwa...*, s. 19.

³³ Ustawa z dnia 23 października 2018 r. o Funduszu Dróg Samorządowych, Dz.U. poz. 2161 ze zm.

w zakresie różnic w PKB między średnią w województwie a średnią krajową. Według danych Ministerstwa Infrastruktury w kolejnych edycjach realizowane były zadania na budowę, przebudowę i remonty ok. 4000 km dróg rocznie, choć tendencja w kolejnych latach była spadkowa. Program w następujących po sobie edycjach rozszerzany był o zadania mostowe, poprawiające bezpieczeństwo na przejściach dla pieszych, a także obwodnice na drogach wojewódzkich. Początkowo wykluczone z niego były miasta wojewódzkie, jednak w 2021 r. objęto nim i ten typ jednostek. Precyzyjne dane odnośnie poziomu dofinansowania i liczby zrealizowanych zadań oraz kilometrów dróg zestawione zostały w tabeli 2. Średni poziom dofinansowania wyniósł 80% (maksymalnie 30 mln zł na projekt)³⁴.

Tabela 2. Realizacja zadań w ramach Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg

	2019	2020	2021	2022
Długość dróg (km)	6000	4383	4327	3800
Drogi gminne (km)	3258	2295	2085	1850
Drogi powiatowe (km)	2742	2088	2242	1950
Liczba zadań drogowych	4280	3212	2712	2328
Przejścia dla pieszych	–	–	2900	–
Mosty	–	1	3	2
Obwodnice	–	–	51	–
Dofinansowanie (mld zł)	4,48	2,54	5,44	3,85

Źródło: opracowanie własne.

³⁴ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 17 grudnia 2018 r. w sprawie sposobu podziału środków Funduszu Dróg Samorządowych na dofinansowanie budowy, przebudowy lub remontu dróg powiatowych i dróg gminnych na poszczególne województwa, Dz.U. poz. 2477; Ministerstwo Infrastruktury, *Sprawozdanie z realizacji zadań, na które zostało udzielone dofinansowanie ze środków Funduszu Dróg Samorządowych w 2019 roku*, Warszawa 2020, s. 6; Ministerstwo Infrastruktury, *Nabór wniosków na 2019 r.*, <https://www.gov.pl/web/infrastruktura/nabor-wnioskow-na-2019-rok> (15.10.2022); Ministerstwo Infrastruktury, *Sprawozdanie z realizacji zadań, na które zostało udzielone dofinansowanie ze środków Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg (wcześniej: Funduszu Dróg Samorządowych) w 2020 roku*, Warszawa 2021, s. 14; Ministerstwo Infrastruktury, *Sprawozdanie z realizacji zadań, na które zostało udzielone dofinansowanie ze środków Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg w 2021 roku*, Warszawa 2022, s. 11–28; Ministerstwo Infrastruktury, *Nabór wniosków na 2022 r.*, <https://www.gov.pl/web/infrastruktura/nabor-wnioskow-na-2022-rok> (15.10.2022).

Kolejnym instrumentem finansowym był Fundusz Rozwoju Przewozów Autobusowych stworzony w 2019 r. by dofinansować transport publiczny, w szczególności na terenach wiejskich, które zostały go pozbawione. Środki na fundusz pozyskane zostały m.in. z budżetu państwa, z opłaty emisyjnej, opłaty zastępczej z biopaliw i z opłaty paliwowej. Działał on w formie dopłaty do kwoty deficytu na pojedynczych liniach autobusowych (do 3 zł do wozokilometra). Dzięki niemu stworzono i odtworzono kilka tysięcy kilometrów linii autobusowych, a liczba ta rosła w kolejnych latach, choć w żadnym roku nie wyczerpano pełnej puli 800 mln zł przeznaczonej na ten cel, co obrazuje tabela 3³⁵.

W tym obszarze wspomnieć warto również o Programie Uzupelniania Lokalnej i Regionalnej Infrastruktury Kolejowej Kolej Plus, który zakłada rewitalizację, odbudowę, rozbudowę, a także budowę nowych lokalnych linii kolejowych. W jego ramach zrealizowane zostaną 34 projekty (planowo do 2028 r.) złożone przez samorządy województw i gmin, zakładające odnowienie, lub budowę łącznie 1200 km linii kolejowych. Kwota tego programu opiewa na ponad 11 mld zł, a jego wdrażanie rozpoczęto w 2022 roku³⁶.

Tabela 3. Liczba dofinansowanych linii autobusowych

	2019	2020	2021	2022
Linie (km)	1228	2834	4081	4901
Dofinansowanie (mln zł)	10	139	436	543

Źródło: Ministerstwo Infrastruktury, *Fundusz Rozwoju Przewozów Autobusowych*, <https://www.gov.pl/web/infrastruktura/fundusz-rozwoju-przewozow-autobusowych> (15.10.2022).

Programem społecznym realizowanym przez Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej był program Maluch Plus, kierowany do najmłodszych. Był on kontynuacją wcześniejszego programu Maluch, w ramach którego w latach 2011–2016 dofinansowano utworzenie i utrzymanie miejsc w żłobkach na kwotę 573 mln zł, zarówno dla samorządów jak i innych podmiotów. W latach 2017–2021 dofinansowanie dla gmin wyniosło 826,3 mln zł, dzięki którym

³⁵ Ustawa z dnia 16 maja 2019 r. o Funduszu rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej, Dz.U. z 2019 r., poz. 1123; Ministerstwo Infrastruktury, *Fundusz Rozwoju Przewozów Autobusowych*, <https://www.gov.pl/web/infrastruktura/fundusz-rozwoju-przewozow-autobusowych> (15.10.2022).

³⁶ Ministerstwo Infrastruktury, *Ponad 1200 km linii kolejowych zostanie objętych dofinansowaniem w ramach Programu Kolej Plus*, 20.04.2022, <https://www.gov.pl/web/infrastruktura/ponad-1200-km-linii-kolejowych-zostanie-objetych-dofinansowaniem-w-ramach-programu-kolej-plus> (25.02.2023).

utworzono ponad 32 tys. miejsc opieki żłobkowej dla dzieci do lat 3. Liczba miejsc w żłobkach utrzymywanych dzięki programowi rosta w kolejnych latach i w 2021 nakłady zostały przeznaczone na utrzymanie 29 868 miejsc dla dzieci pełnosprawnych i niepełnosprawnych³⁷.

Podobną konstrukcję miał program Senior Plus zakładający tworzenie klubów i domów dziennych dla seniorów powyżej 60 roku życia. Zapewniano w nich ofertę edukacyjną, kulturalną, rekreacyjną i opiekuńczą oraz aktywność ruchową. W latach 2015–2020 dofinansowanych zostało 318 domów dziennych i 679 klubów na kwotę łączną 340 mln zł, a stworzonych zostało łącznie 23 25 miejsc. Ze względu na duże zainteresowanie programem postanowiono o jego kontynuacji w latach 2021–2025. W dwóch pierwszych latach utworzonych zostało 4748 miejsc, dodatkowo przyznano środki na utrzymanie 28 750 miejsc, za łączną kwotę 117,9 mln zł³⁸.

Po ogłoszeniu stanu pandemii COVID-19 szczególnie poszkodowanymi instytucjami okazały się Domy Pomocy Społecznej oraz wychowujące dzieci placówki rodzinne i miejsca pieczy zastępczej, w tym domy dziecka. Na ich wsparcie Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej wraz z Ministerstwem Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej przekazało samorządom 500 mln zł z Europejskiego Funduszu Społecznego³⁹.

Pierwszym z instrumentów stworzonych w celu przeciwdziałania skutkom COVID-19 był Rządowy Fundusz Inwestycji Lokalnych, który powstał w 2020 r.⁴⁰ Dzięki niemu samorządy zyskały dostęp do środków z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19, zarządzanego we współpracy z Bankiem Gospodarstwa Krajowego z którego państwo finansowało działania pomocowe dla różnych sektorów gospodarki i działania związane z walką z pandemią. Na fundusz składały się m.in. środki z wpłat jednostek sektora finansów publicznych, środki, które za zgodą Komisji Europejskiej mogły być przeznaczone na wsparcie realizacji zadań związanych z przeciwdziałaniem COVID-19, wpłaty z budżetu państwa,

³⁷ Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej, *Program Maluch+*, <https://www.gov.pl/web/rodzina/programy-i-projekty-program-maluch> (25.02.2023).

³⁸ Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej, *Sprawozdanie zbiorcze z realizacji programu wieloletniego „Senior+” na lata 2015–2020*, s. 4–6; Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej, *Program wieloletni „Senior+” na lata 2021–2025*, <https://www.gov.pl/web/rodzina/program-wieloletni-senior-na-lata-2021-2025> (25.02.2023).

³⁹ *500 milionów złotych na szybką pomoc dla instytucji opieki całodobowej*, 6.05.2020, <https://www.gov.pl/web/rodzina/500-milionow-zlotych-na-szybka-pomoc-dla-instytucji-opieki-calodobowej#:~:text=Pensjonariusze%20i%20podopieczni%20tych%20plac%3%B3wek,minister%20funduszy%20i%20polityki%20regionalnej> (24.02.2023); M. Klimek, *Funkcjonowanie jednostek...*, s. 105.

⁴⁰ Uchwała Rady Ministrów nr 102 z 24 lipca 2020 r. w sprawie wsparcia na realizację zadań inwestycyjnych przez jednostki samorządu terytorialnego, M.P. poz. 662.

a także środki pochodzące z kredytów i emisji obligacji⁴¹. Miał on charakter tymczasowy i był reakcją na trudności finansowe samorządów związane z pandemią. Nie zostały przy tym sformułowane konkretne inwestycje, na które samorządy mogły przeznaczyć pozyskane środki, dzięki czemu miały dużą swobodę w ich wydawaniu. Warunkiem było przeznaczenie ich na wydatki majątkowe, mogły one być także wkładem własnym w inwestycje realizowane przy udziale innych środków⁴². Łącznie fundusz miał pięć transz, w ramach których samorządy otrzymały 13,25 mld zł, z czego dwie ostatnie transze przeznaczono na gminy górskie, dotknięte w szczególności długim zamknięciem branży turystycznej oraz poszkodowane w transformacji ustrojowej gminy popegeerowskie. Fundusz nie stanowił bezpośredniej rekompensaty utraconych dochodów, a miał na celu utrzymanie dynamiki inwestycyjnej i rozwoju. W I transzy funduszu kwoty przyznane poszczególnym jednostkom samorządowym określone zostały w załącznikach do uchwały rady ministrów powołującej fundusz (łącznie 5 mld zł dla gmin i miast na prawach powiatu; 1 mld zł dla powiatów), a zdefiniowano je za pomocą algorytmu na podstawie planowanych wydatków majątkowych na 2020 r., skorygowanych o „wskaznik zamożności” – planowane dochody podatkowe na mieszkańca, powiększone o subwencję i pomniejszone o „Janosikowe”. Wprowadzone zostały również maksymalne kwoty dotacji – 20 mln zł dla powiatów, 93,5 mln zł dla gmin i miast. Kolejne transze (6 mld zł dla wszystkich jednostek, 673 mln zł dla gmin górskich i 340 mln zł dla gmin popegeerowskich) przyznawane były na zasadach konkursowych oraz wprowadzono limity kosztów na konkretne projekty (do 5 mln zł, do 8 mln w IV transzy)⁴³. Największy udział w funduszu miały samorządy z Polski Wschodniej (województw podkarpackiego lubelskiego, podlaskiego, świętokrzyskiego), średni udział środków wyniósł 4,2% w dochodach ogółem. Środki z funduszu przyczyniły się do podtrzymania dynamiki wzrostu dochodów na poziomie z dwóch poprzednich lat⁴⁴.

Kolejnym instrumentem finansowym był Program Inwestycji Strategicznych, realizowany w ramach „Polskiego Ładu”, utworzony w 2021 r. jako część funduszu przeciwdziałania skutkom pandemii COVID-19. Miał on na celu zrekompensowanie samorządom prognozowanych ubytków w dochodach podatkowych, związanych z reformą oraz dalsze utrzymanie dynamiki inwe-

⁴¹ J. Łubina, *Oddziaływanie pandemii...*, s. 107; BGK, *Fundusz Przeciwdziałania COVID-19*, <https://www.bgk.pl/programy-i-fundusze/fundusze/fundusz-przeciwdzialania-covid-19/> (24.02.2023).

⁴² M. Ofiarska, *Government Fund...*, s. 146–147, 154.

⁴³ A. Nelicki, *Wpływ ustawodawstwa...*, s. 17–18.

⁴⁴ A. Czudec, *Finanse jednostek samorządu terytorialnego w okresie pandemii*, «Finanse Komunalne» 2021, nr 5, s. 13–17.

stycyjnej. Do momentu ukończenia tekstu zrealizowanych zostało łącznie pięć edycji programu na łączną kwotę ok. 63,4 mld zł. W pierwszej edycji każda jednostka mogła złożyć trzy wnioski: jeden bez ograniczenia kwotowego, jeden do 30 mln zł i jeden do 5 mln zł. Przyznano dofinansowania łącznie na kwotę ok. 23,8 mld zł, za które można było realizować inwestycje w wielu obszarach: m.in. budowy dróg, wodociągów i kanalizacji, nowoczesnego transportu publicznego, rewitalizacji i innych. W drugiej edycji programu spektrum inwestycji było równie szerokie, a rozdysponowano w jej ramach 30 mld zł, każda jednostka również mogła złożyć trzy wnioski, do 65 mln zł, do 30 mln zł i do 5 mln zł⁴⁵. Kolejne edycje programu skupiały się na konkretnych typach gmin (popegeerowskich III edycja, uzdrowskowych IV edycja i rozwój stref przemysłowych V edycja). W związku ze specjalizacją, kwoty tych programów były odpowiednio mniejsze, przyjęto w nich również zasadę składania do dwóch wniosków z określonym limitem⁴⁶.

W efekcie zmian wprowadzonych w ramach „Polskiego Ładu” rząd podjął również decyzję o znaczącym zwiększeniu subwencji w wysokości 8 mld zł, oraz o wprowadzeniu nowej subwencji rozwojowej opiewającej na kwotę 4 mld zł, w ramach której 60% przekazywane będzie wszystkim jednostkom samorządowym, a 40% otrzymają samorzady o ponadprzeciętnej dynamice

⁴⁵ *Uchwała Rady Ministrów nr 84 z dnia 1 lipca 2021 r. w sprawie ustanowienia Rządowego Funduszu Polski Ład: Programu Inwestycji Strategicznych*, RM-06111-84-21; M. Przybylski, *Premier ogłosił wyniki naboru w ramach Programu Inwestycji Strategicznych „Polski Ład” (listy)*, «Serwis Samorządowy PAP» 25.10.2021, <https://samorząd.pap.pl/kategoria/aktualnosci/premier-oglosil-wyniki-naboru-w-ramach-programu-inwestycji-strategicznich> (15.10.2022); *Wyniki drugiego naboru do Rządowego Funduszu Polski Ład: Program Inwestycji Strategicznych (listy)*, «Serwis Samorządowy PAP» 31.05.2021, <https://samorząd.pap.pl/kategoria/finanse/wyniki-drugiego-naboru-do-rzadowego-funduszu-polski-lad-program-inwestycji> (15.10.2022).

⁴⁶ BGK, *Rządowy Fundusz Polski Ład: Program Inwestycji Strategicznych – edycja trzecia – PGR*, <https://www.bgk.pl/polski-lad/edycja-trzecia-pgr/> (15.10.2022); BGK, *Rządowy Fundusz Polski Ład: Program Inwestycji Strategicznych – edycja czwarta – Polskie Uzdrowiska*, <https://www.bgk.pl/polski-lad/edycja-czwarta-polskie-uzdrowiska/> (15.10.2022); BGK, *Rządowy Fundusz Polski Ład: Program Inwestycji Strategicznych – edycja piąta – Rozwój stref przemysłowych*, <https://www.bgk.pl/polski-lad/edycja-piata-rozwoj-stref-przemyslowych/> (15.10.2022); *Ponad 240 mln zł dla gmin uzdrowskowych w ramach Rządowego Funduszu Polski Ład: Program Inwestycji Strategicznych!*, 14.05.2022, <https://www.gov.pl/web/premier/ponad-240-mln-zl-dla-gmin-uzdrowskowych-w-ramach-rzadowego-funduszu-polski-lad-program-inwestycji-strategicznich/> (15.10.2022); *Blisko 5 mld zł dla samorządów na rozwój stref przemysłowych z Rządowego Programu Inwestycji Strategicznych*, 14.10.2022, <https://www.gov.pl/web/premier/blisko-5-mld-zl-dla-samorzadow-na-rozwoj-stref-przemyslowych-z-rzadowego-programu-inwestycji-strategicznich/> (15.10.2022); *Ponad 1300 gmin popegeerowskich skorzysta na rządowym programie [LISTA]*, 14.07.2022, <https://www.portalsamorzadowy.pl/prawo-i-finanse/ponad-1300-gmin-popegeerowskich-skorzysta-na-rzadowym-programie-lista,391109.html> (15.10.2022).

wydatków majątkowych w przeliczeniu na jednego mieszkańca oraz charakteryzujące się przewyższającymi średnią wydatkami majątkowymi przypadającymi na jednego mieszkańca⁴⁷. W 2022 r. zaplanowano zaś przyznanie samorządom dodatkowych 13,6 mld zł z tytułu udziału w PIT z przeznaczeniem na poprawę efektywności energetycznej i rozwoju odnawialnych źródeł energii⁴⁸. Wszystkie rządowe programy wsparcia samorządu podsumowane zostały w tabeli 4.

Tabela 4. Finansowe programy wsparcia samorządu terytorialnego przez Radę Ministrów

Program	Kwota (mld zł)
Program rozwoju gminnej i powiatowej infrastruktury drogowej na lata 2016–2019	3,50
Rządowy Fundusz Rozwoju Dróg 2019	4,48
Rządowy Fundusz Rozwoju Dróg 2020	2,54
Rządowy Fundusz Rozwoju Dróg 2021	5,44
Rządowy Fundusz Rozwoju Dróg 2022	3,85
Fundusz rozwoju przewozów autobusowych 2019	0,01
Fundusz rozwoju przewozów autobusowych 2020	0,13
Fundusz rozwoju przewozów autobusowych 2021	0,43
Fundusz rozwoju przewozów autobusowych 2022	0,54
Program Uzupełniania Lokalnej i Regionalnej Infrastruktury Kolejowej Kolej Plus	11,0
Wsparcie dla domów opieki społecznej i placówek opiekuńczych	0,50
Maluch Plus 2017–2022	0,82
Program Senior Plus 2015–2020	0,34
Program Senior Plus 2021–2022	0,11
Rządowy Fundusz Inwestycji Lokalnych I transza 2021	6,0
Rządowy Fundusz Inwestycji Lokalnych II transza 2021	4,35
Rządowy Fundusz Inwestycji Lokalnych III transza 2022	1,89
Rządowy Fundusz Inwestycji Lokalnych IV transza (gminy górskie) 2022	0,67
Rządowy Fundusz Inwestycji Lokalnych V transza (gminy popegeerowskie) 2022	0,34
Rządowy Fundusz Polski Ład: Program Inwestycji Strategicznych I edycja 2021	23,8

⁴⁷ M. Czekał, M. Wiktorzak, *Wpływ zmian...*, s. 41.

⁴⁸ Ustawa z dnia 15 września 2022 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2022 r., poz. 1964.

cd. Tabeli 4

Program	Kwota (mld zł)
Rządowy Fundusz Polski Ład: Program Inwestycji Strategicznych II edycja 2022	30,0
Rządowy Fundusz Polski Ład: Program Inwestycji Strategicznych III edycja: PGR 2022	4,0
Rządowy Fundusz Polski Ład: Program Inwestycji Strategicznych IV edycja: Polskie Uzdrawiska 2022	0,24
Rządowy Fundusz Polski Ład: Program Inwestycji Strategicznych V edycja: Rozwój Stref Przemysłowych 2022	5,0
Podwyższenie subwencji ogólnej 2021	12,0
Dodatkowe środki z udziału w PIT 2022	13,6
Suma transferów	135,58

Źródło: opracowanie własne.

Wpływ programów wsparcia na kondycję finansową samorządów

Z analizy dynamiki dochodów samorządowych wynika jednoznacznie, że nie nastąpił ani krach, ani nawet wyraźny ubytek dochodów samorządowych, paradoksalnie wynik sektora za kryzysowe lata 2020 i 2021 był bardzo wyraźne dodatni (odpowiednio 5,7 mld zł i 17,4 mld zł), w porównaniu do roku 2018, przed wprowadzeniem zmian w stawkach podatkowych i kryzysami, gdzie deficyt wyniósł 7,5 mld. W 2020 r. w związku z problemami spowodowanymi pandemią COVID-19 i zamknięciem wielu gałęzi gospodarki spadły wpływy z podatku PIT (1,9%, przy rocznym spadku PKB o 2,5%). Ubytek ten został wyrównany wyższymi wpływami z podatku od nieruchomości oraz wyższymi dotacjami i wyższą subwencją niż rok wcześniej. Rok 2021 przyniósł skokowy wzrost dochodów własnych, utrzymanie wysokiego poziomu dotacji oraz zwiększoną subwencję. W tym kontekście rządowe programy wsparcia samorządu miały wpływ na wyższy niż wcześniej poziom dotacji, ale przede wszystkim odegrały rolę dodatkowego impulsu inwestycyjnego, w szczególności, że ograniczenie inwestycji mogło być najważniejszą konsekwencją spadku dochodów samorządów (tabela 5). Wzmoczone inwestycje dofinansowywane przez rząd miały być również ważnym elementem odbudowy gospodarki po pandemii COVID-19. Programy pomocowe nie wpłynęły na wzrost środków przeznaczanych na inwestycje przez samorządy, jednak umożliwiły utrzymanie wydatków inwestycyjnych na wysokim poziomie. Od 2018 r. wydatki mająt-

kowe sektora samorządowego utrzymują się na poziomie ponad 50 mld zł rocznie, jedynie w najtrudniejszym 2020 r. spadły do 48,7 mld zł, jednak biorąc pod uwagę rozmiar kryzysu i niepewności jaki wywołała pandemia można uznać to za bardzo dobry wynik.

Tabela 5. Relacje programów rządowych do ubytków dochodów jednostek samorządowych (mld zł)

Podatek / Instrument	2019	2020	Zmiana 19/20	2021	Zmiana 20/21
Dochody podatkowe					
PIT	56,1	55,0	-1,1	62,0	+7,0
CIT	10,9	11,3	+0,4	14,2	+2,9
Podatek od nieruchomości	23,2	24,2	+1,0	26,1	+1,9
Inne podatki lokalne	7,3	7,4	+0,1	9,2	+1,8
Suma dochody podatkowe	97,5	97,9	+0,4	111,5	+13,6
Subwencja i dotacje					
Subwencja	61,7	67,0	+5,3	82,3	+15,3
Dotacje	80,9	91,5	+10,6	92,4	+0,9
Suma subwencja i dotacje	142,6	158,5	+15,9	174,7	+16,2
Rządowe Programy wsparcia samorządu					
Maluch Plus	0,18	0,20	+0,02	0,19	-0,01
Senior Plus	0,08	0,08	0	0,05	-0,03
RFRD	4,48	2,54	-1,94	5,44	+2,9
RFIL	-	10,35	+10,35	2,9	-7,45
FRPA	0,01	0,13	+0,1	0,43	+0,3
RFPEŁ PIS	-	-	-	23,8	+23,8
Podwyższenie subwencji	-	-	-	8,0	+8,0
Subwencja rozwojowa	-	-	-	4,0	+4,0
Suma rządowe programy wsparcia	4,75	13,30	+9,15	44,81	+31,51

Źródło: opracowanie własne przy wykorzystaniu: K. Kostyk-Siekierska, *Wpływ pandemii...*, s. 38; I. Kowalska I., D. Jurewicz, *Uzależnienie budżetów jednostek samorządu terytorialnego od transferów z budżetu państwa*, «Finanse Komunalne» 2020, nr 6, s. 23–24.

Zmniejszanie się proporcji między dochodami własnymi samorządu i wzrostem udziału środków z budżetu państwa, pokazane w tabeli 6, wynika bardziej z dynamicznego wzrostu wsparcia ze strony rządu, niż ze spadku docho-

dów podatkowych. Ubytki w dochodach podatkowych, na które wskazuje się w różnych analizach, mówią o tym, ile samorzady miałyby więcej gdyby stawki podatków nie zostały obniżone, jednak nie biorą one pod uwagę mechanizmu rozwojowego, który generują niższe podatki, oraz tego, że wzrost konsumpcji przekłada się na wyższe dochody firm i rosnące wpływy z PITu i CITu.

Tabela 6. Struktura dochodów jednostek samorządowych w podziale na kategorie dochodów (dochody własne, dotacje celowe, subwencja ogólna) (w %)

	2015	2018	2019	2020	2021
Dochody własne	52,0	49,2	48,7	48,0	49,0
Dotacje celowe	22,2	28,3	29,1	30,0	26,3
Subwencja ogólna	25,8	22,4	22,2	22,0	24,7
Dochody bieżące	88,5	91,2	91,0	89,2	90,2
Dochody majątkowe	11,5	8,8	9,0	10,8	9,8

Źródło: L. Budner-Iwanicka, *Wykonanie budżetów przez jednostki samorządu terytorialnego w 2021 r.*, «Finanse Komunalne» 2022, nr 4, s. 9–10.

Podczas rozdzielania dotacji dużo kontrowersji wzbudził sposób ich podziału i pojawiały się zarzuty o szczególne wpieranie lokalnych polityków partii rządzącej. Mechanizm ten ujawnił się już przy okazji Funduszu Dróg Samorządowych, gdzie mediana dotacji dla gmin rządzonych przez wójtów z PiS wynosiła ok. 130 zł na mieszkańca i ok. 25 zł dla gmin rządzonych przez wójtów z komitetów lokalnych. W przypadku małych powiatów do 70 tys. mieszkańców te rządzone przez PiS otrzymały pow. 90 zł na mieszkańca, przez sejmową opozycję ok. 39 zł, a przez ugrupowania lokalne ok. 65 zł. Wśród dużych powiatów powyżej 70 tys. mieszkańców rządzone przez PiS ok. 88 zł na mieszkańca, przez opozycję ok. 33 zł, a przez ugrupowania lokalne ok. 39 zł na mieszkańca⁴⁹.

W przypadku Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych kontrowersje wzbudziła część środków, którą rozdzielono w procedurze konkursowej. Za przyznawanie dotacji odpowiedzialna była Komisja do Spraw Wsparcia Jednostek Samorządu Terytorialnego, złożona z przedstawicieli premiera i kilku ministrów, nie sformułowano jednak przejrzystych kryteriów podziału środków. W efekcie zaobserwować można znaczące zniekształcenia na korzyść gmin, powiatów i województw rządzonych przez polityków związanych z obozem rządzącym, które otrzymywały nawet trzykrotnie więcej środków niż jednostki

⁴⁹ P. Swianiewicz, J. Łukomska, *Ewolucja sytuacji...*, s. 11–14.

rządzone przez polityków reprezentujących sejmową opozycję⁵⁰. Największy udział w podziale środków dla gmin przypadł wóldarzom neutralnym (36%), w drugiej kolejności związany z PiS (28%), startującym z komitetów przeciwko kandydatowi PiS (27%) i zarządcom z ugrupowań sejmowej opozycji (10%). Jednak przekładając to na dotację na głowę mieszkańca gminy zarządzane przez polityków związanych z PiS otrzymywały nawet 10-krotnie wyższe dotacje, niż te zarządzane przez członków ugrupowań sejmowej opozycji. Gminy zarządzane przez polityków sejmowej opozycji tylko w 19% przypadków otrzymały dotację, w przypadku kontrkandydatów PiS w 39%, wśród neutralnych odsetek wynosił 56%, a w przypadku rządzonych przez PiS 86%, dysproporcja i w tej kwestii jest zatem duża⁵¹. Także w III transzy Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych małe gminy rządzone przez wóldarzy z PiS otrzymały trzykrotnie większą pomoc, a w dużych gminach dziesięciokrotnie większą, niż w rządzonych przez polityków opozycji⁵². Warto dodać, że odchylenia na korzyść lokalnych polityków partii rządzącej miały miejsce już przy okazji wcześniejszych programów (Narodowego Programu Przebudowy Dróg Lokalnych) za czasów rządów koalicji PO-PSL, jednak nie były one tak duże jak w przypadku II i III transzy Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych oraz Programu Inwestycji Strategicznych w ramach „Polskiego Ładu”⁵³. W Programie Inwestycji Strategicznych odchylenia na korzyść PiS dalej były zauważalne w gminach, a województwa, gdzie marszałek reprezentuje partię rządzącą otrzymały średnio 46,3 zł, wobec 24,7 zł na mieszkańca w tych, gdzie marszałek pochodzi z partii opozycyjnych w Sejmie RP⁵⁴.

Podsumowanie

W analizowanym okresie rząd stworzył i wdrażał wiele programów wsparcia samorządu, na łączną kwotę ponad 135,58 mld zł. Programy te miały na celu stymulowanie inwestycji samorządowych, w szczególności w następstwie kryzysu gospodarczego spowodowanego pandemią COVID-19. Pomimo że spowodowała ona ubytki w dochodach samorządów, to nie wywołała drastycznego jego spadku. Wpłynęła jednak na obniżenie tempa i liczby wykonywanych inwestycji. Samorządy mają kluczową rolę w odbudowie gospodarki

⁵⁰ D. Sześciło i in., *Rządowy Fundusz...*, s. 3.

⁵¹ J. Flis, P. Swianiewicz, *Rządowy Fundusz Inwestycji Lokalnych – reguły...*, s. 5–6, 9–10.

⁵² J. Flis, P. Swianiewicz, *Rządowy Fundusz Inwestycji Lokalnych III – utrwalane...*, s. 2–4.

⁵³ J. Flis, P. Swianiewicz, *Dotacje rządowe na inwestycje samorządowe...*, s. 4–5.

⁵⁴ P. Swianiewicz, J. Flis, *Rządowy Fundusz Polski Ład...*, s. 3–5.

po pandemii i przywróceniu dynamiki inwestycyjnej⁵⁵. Analizując duży wzrost dynamiki dochodów samorządów w 2021 r. można stwierdzić, że programy pomocowe miały istotny wpływ na poprawę kondycji finansowej samorządów, przede wszystkim na utrzymanie ich zdolności inwestycyjnych. Warto też dodać, że część środków przyznana została na okresy dłuższe niż jeden rok, więc nie w każdym przypadku są one bezpośrednio widoczne w rocznych sprawozdaniach finansowanych sektora samorządowego. Biorąc pod uwagę rozmiar pandemii i skalę kryzysu, który wywołała oraz poziom zobowiązań finansowych podjętych przez państwo i wzrost zadłużenia, stwierdzić można, że kryzys związany z pandemią relatywnie łagodnie dotknął samorządy.

Pozytywny wydźwięk opisywanych programów i działań zepsuły kontrowersje wokół udowodnionych w badaniach naukowych dysproporcji we wsparciu na korzyść jednostek rządzonych przez polityków PiS. Niewątpliwie rządowe programy wsparcia samorządu powinny być kierowane do danych jednostek bez względu na to, kto sprawuje w nich władzę, na bazie jasnych i przejrzystych kryteriów. Rozwój lokalny jest w interesie wszystkich i powinien być sprawą apolityczną.

Bibliografia

- Antoniewska-Stasiak M., *Wykonanie budżetów przez jednostki samorządu terytorialnego w 2017 r.*, «Finanse Komunalne» 2018, nr 7–8.
- Bober J., Bereza J., Kubalski G., Moorthi G., Piszczek M., Sołtyk P., Surówka K., Zachariasz I., *Skutki w dochodach i wydatkach jednostek samorządu terytorialnego będące następstwem wprowadzenia stanu epidemii w związku z zakażeniami wirusem SARS-COV-2*, Warszawa–Kraków 2020.
- Bojarowicz T., *Relacje pomiędzy samorządem terytorialnym a administracją rządową w warunkach pandemii COVID-19*, «Polityka i Społeczeństwo» 2020, nr 4(18).
- Budner-Iwanicka L., *Wykonanie budżetów przez jednostki samorządu terytorialnego w 2021 r.*, «Finanse Komunalne» 2022, nr 4.
- Bukowski S., *Alarm dla finansów samorządowych*, «Wspólnota. Pismo Samorządu Terytorialnego» 2020, nr 6.
- Czekaj M., Wiktorzak M., *Wpływ zmian w zakresie opodatkowania podatkiem dochodowym osób fizycznych na dochody jednostek samorządu terytorialnego w Polsce. Ujęcie historyczne oraz prognostyczne*, «Finanse Komunalne» 2022, nr 1.
- Czudec A., *Finanse jednostek samorządu terytorialnego w okresie pandemii*, «Finanse Komunalne» 2021, nr 5.
- Dębkowska, K., Kłosiewicz-Górecka, U., Szymańska, A., Ważniewski, P., Zybortowicz, K., *Polskie miasta w czasach pandemii*, Polski Instytut Ekonomiczny, Warszawa 2020.
- Flis J., Swianiewicz P., *Dotacje rządowe na inwestycje samorządowe – podsumowanie doświadczeń z perspektywy małych gmin*, Warszawa 2021.
- Flis J., Swianiewicz P., *Rządowy Fundusz Inwestycji Lokalnych – reguły podziału*, Warszawa 2021.

⁵⁵ J. Łubina, *Oddziaływanie pandemii...*, s. 114.

- Flis J., Swianiewicz P., *Rządowy Fundusz Inwestycji Lokalnych III – utrwalane wzory*, Warszawa 2021.
- Flis J., Swianiewicz P., *Rządowy Fundusz Polski Ład: Program Inwestycji Strategicznych – wzory podziału*, Warszawa 2021.
- Glinka K., *The biggest Polish cities in response to the first wave of the COVID-19 pandemic*, «Przegląd Politologiczny» 2021, nr 2.
- Grochowicz M., Salata-Kochanowski P. (red.), *Działania miast podczas pandemii*, Obserwatorium Polityki Miejskiej IRMiR, Kraków 2020.
- Klimek M., *Funkcjonowanie jednostek samorządu terytorialnego podczas pandemii COVID-19*, «Studia Politologiczne» 2022, vol. 64.
- Klimek M., *Działania pomocowe jednostek samorządu terytorialnego wobec epidemii*, [w:] N.G. Pikula, M. Grewiński, E. Zdebska, W. Glac (red.), *Wyzwania dla polityki społecznej w kontekście pandemii koronawirusa*, Kraków 2020.
- Kostyk-Siekierska K., *Wpływ pandemii COVID-19 na sytuację finansową i funkcjonowanie jednostek samorządu terytorialnego*, «Zeszyty Naukowe Małopolskiej Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Tarnowie» 2021, nr 51(3).
- Kowalska I., Grzelka D., *Ubytek dochodów JST w 2020 r. wynikający z przeciwdziałania COVID-19 (działania dyskrecyjne)*, «Finanse Komunalne» 2021, nr 6.
- Kowalska I., Jurewicz D., *Uzależnienie budżetów jednostek samorządu terytorialnego od transferów z budżetu państwa*, «Finanse Komunalne» 2020, nr 6.
- Kwiatkowski K., Tyszkiewicz W., Wójcik M., *Finanse samorządów terytorialnych po pandemii. Od kryzysu do rozwoju*, Warszawa 2021.
- Łubina J., *Oddziaływanie pandemii COVID-19 na finanse jednostek samorządu terytorialnego*, «Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu» 2021, 4(9).
- Makowski G., *Koncentracja władzy jako sposób rządzenia obozu Zjednoczonej Prawicy w latach 2015–2019. Diagnoza i konsekwencje*, «Studia z Polityki Publicznej» 2019, nr 4(24).
- Misiąg W., *Finanse samorządowe po 25 latach – stan i rekomendacje*, Warszawa 2015.
- Mrocza K., *Uwarunkowania i kierunki zmian w procesach decydowania publicznego na szczeblu samorządu w związku z pandemią koronawirusa*, «Polityka i Społeczeństwo» 2020, nr 4(18).
- Nelicki A., *Wpływ ustawodawstwa okresu pandemii COVID-19 na finanse jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2020.
- Ofiarska M., *Government Fund for Local Investments – Legal Aspects of Financial Support for Local Government Investment Projects during the COVID-19 Pandemic*, «Białystok Legal Studies – Białostockie Studia Prawnicze» 2021, vol. 26(4).
- Olejnik M., *Ewolucja reżimu politycznego w Polsce w okresie funkcjonowania rządu Beaty Szydło*, «Wrocławskie Studia Politologiczne» 2019, nr 26.
- Piłat A., Rozkrut M., Samołyk O., Walewski M., *Badanie sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego w Polsce w świetle COVID-19*, Bank Gospodarstwa Krajowego Biuro Badań i Analiz, Warszawa 2020.
- Sójka A., *Wykonanie budżetów przez jednostki samorządu terytorialnego w 2018 r.*, «Finanse Komunalne» 2019, nr 7–8.
- Swianiewicz P., Flis J., *Rządowy Fundusz Polski Ład: Program Inwestycji Strategicznych – wzory podziału*, Warszawa 2021.
- Swianiewicz P., Łukomska J., *Ewolucja sytuacji finansowej samorządów terytorialnych w Polsce po 2014 roku*, Warszawa 2020.
- Swianiewicz P., Łukomska J., *Inwestycje samorządowe 2016–2018*, «Wspólnota. Pismo Samorządu Terytorialnego» 2019, nr 19.

- Szczegóła L., Kwiatkowski M., *Alternacja systemowa. „Dobra zmiana” w perspektywie socjologii sfery publicznej*, «Studia Socjologiczne» 2017, t. 4, nr 227.
- Sześciło D., Gąsiorowska A., Łapszyński R., Zakroczyński S., *Rządowy Fundusz Inwestycji Lokalnych: każdemu według potrzeb czy według barw politycznych?*, Warszawa 2020.
- Ślemp B., *Finanse jednostek samorządu terytorialnego w dobie pandemii COVID-19 w Polsce a efektywne wykonywanie zadań publicznych przez samorząd terytorialny – analiza prawna najważniejszych zagadnień ustrojowych oraz alternatywnych metod finansowania komunalnych zadań publicznych*, «Samorząd Terytorialny» 2021, nr 9.
- Zawora J., Zawora P., *Determinanty finansowe realizacji inwestycji przez jednostki samorządu terytorialnego w latach 2013–2018*, «Finanse Komunalne» 2019, nr 11–12.