

GOSPODARKA W CIENIU PANDEMII COVID-19



Redakcja naukowa
Sławomira Kańduła i Joanna Przybylska

WYDAWNICTWO UEP



UNIWERSYTET
EKONOMICZNY
W POZNANIU

GOSPODARKA W CIENIU PANDEMII COVID-19

Redakcja naukowa
Sławomira Kańduła i Joanna Przybylska

WYDAWNICTWO UEP



UNIWERSYTET
EKONOMICZNY
W POZNANIU

Poznań 2022

Komitet Redakcyjny

*Barbara Borusiak, Szymon Cyfert, Bazyli Czyżewski, Aleksandra Gawel (przewodnicząca),
Tadeusz Kowalski, Piotr Lis, Krzysztof Malaga, Marzena Remlein,
Eliza Szybowicz (sekretarz), Daria Wieczorek*

Recenzentka

Krystyna Nizioł

Projekt okładki

Boobry Group

Marta Brzóstowicz

Redakcja i korekta

Deal

© Copyright by Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu
Poznań 2022

ISBN 978-83-8211-103-3

eISBN 978-83-8211-104-0

<https://doi.org/10.18559/978-83-8211-104-0>



Ta książka jest udostępniana na licencji Creative Commons – Uznanie autorstwa-Użycie niekomercyjne-Bez utworów zależnych 4.0 Międzynarodowe

WYDAWNICTWO UNIwersytetu Ekonomicznego w POZNANIU

ul. Powstańców Wielkopolskich 16, 61-895 Poznań

tel. 61 854 31 54, 61 854 31 55

www.wydawnictwo.ue.poznan.pl, e-mail: wydawnictwo@ue.poznan.pl

adres do korespondencji: al. Niepodległości 10, 61-875 Poznań

Skład: Wydawnictwo eMPI²

Druk: Zakład Graficzny Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu

ul. Towarowa 53, 61-896 Poznań, tel. 61 854 38 06, 61 854 38 03

Spis treści

| | |
|---|----|
| Wstęp (<i>Sławomira Kańdula i Joanna Przybylska</i>)..... | 5 |
| Bibliografia | 7 |
| Czy pandemia Covid-19 zmieni spojrzenie na rolę państwa w gospodarce w warunkach kryzysu? Rozważania na tle dotychczasowych doświadczeń państw wysoko rozwiniętych (<i>Oskar Urban</i>)..... | 9 |
| Wstęp | 10 |
| 1. Pojęcie cyklu koniunkturalnego | 11 |
| 2. Przyczyny i skutki tzw. wielkiego kryzysu lat 30. XX wieku..... | 13 |
| 3. Koniec państwa dobrobytu, początek państwa wolności..... | 18 |
| 4. Państwo godnych obywateli..... | 21 |
| Zakończenie | 26 |
| Bibliografia | 27 |
| Kryzysy i pandemie. Przegląd dotychczasowych współzależności (<i>Wiktoria Bęben</i>) ... | 30 |
| Wstęp | 30 |
| 1. Kryzysy nieodłącznym elementem rozwoju gospodarki | 31 |
| 2. Koronawirus SARS-CoV-2 i jego pandemia w zestawieniu z innymi koronawirusami i pandemiemi | 35 |
| 3. Rozwój globalnej pandemii..... | 38 |
| 4. Restrykcje sposobem na zatrzymanie pandemii | 41 |
| Zakończenie | 47 |
| Bibliografia | 48 |
| Przeciwdziałanie negatywnym skutkom gospodarczym pandemii koronawirusa. Analiza porównawcza działań wybranych państw (<i>Małgorzata Czajkowska</i>)..... | 50 |
| Wstęp | 51 |
| 1. Rodzaje systemów gospodarczych..... | 51 |
| 2. Działania Polski mające na celu ograniczenie negatywnych skutków gospodarczych wywołanych pandemią koronawirusa | 53 |
| 3. Działania podjęte przez Niemcy mające na celu ograniczenie negatywnych skutków gospodarczych wywołanych pandemią koronawirusa | 60 |
| 4. Działania podjęte przez Stany Zjednoczone mające na celu ograniczenia negatywnych skutków gospodarczych wywołanych pandemią koronawirusa | 62 |
| 5. Działania podjęte przez Chiny mające na celu ograniczenia negatywnych skutków gospodarczych wywołanych pandemią koronawirusa | 64 |
| 6. Działania podjęte przez Szwecję mające na celu ograniczenie negatywnych skutków gospodarczych wywołanych pandemią koronawirusa | 65 |
| 7. Ocena pakietów antykryzysowych badanych państw | 67 |
| Zakończenie | 71 |
| Bibliografia | 72 |
| Odpowiedź polskich gmin na pierwszą falę kryzysu COVID-19 (<i>Sławomira Kańdula i Joanna Przybylska</i>) | 75 |
| Wstęp | 76 |
| 1. Rodzaje kryzysu i jego wpływ na gospodarkę i finanse państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego..... | 76 |

| | |
|--|------------|
| 2. Nadzwyczajne instrumenty lokalnej polityki antykryzysowej | 82 |
| 3. Metoda badań i charakterystyka zbiorowości | 85 |
| 4. Wyniki badań | 87 |
| 5. Dyskusja | 92 |
| Zakończenie | 95 |
| Bibliografia | 96 |
| Kształtowanie się deficytu budżetowego i długu publicznego Polski podczas pandemii Covid-19 (Aleksandra Jarosz)..... | 99 |
| Wstęp | 99 |
| 1. Kryzys COVID-19 | 100 |
| 2. Wpływ epidemii COVID-19 na deficyt budżetowy w Polsce | 102 |
| 3. Dług publiczny a COVID-19..... | 104 |
| Zakończenie | 109 |
| Bibliografia | 110 |
| Sytuacja mieszkaniowa Polaków i działania organów publicznych w celu jej poprawy (Mikołaj Drożdżyński)..... | 112 |
| Wstęp | 112 |
| 1. Sytuacja mieszkaniowa w Polsce..... | 113 |
| 2. Dotychczasowe działania gmin w zakresie mieszkalnictwa..... | 119 |
| 3. Społeczne inicjatywy mieszkaniowe – założenia oraz rola gmin..... | 123 |
| Zakończenie | 126 |
| Bibliografia | 128 |
| Historyczne uwarunkowania różnic w rozwoju polskich regionów i wybrane problemy finansowania publicznego jako bariery realizacji celów zrównoważonego rozwoju (Olivia Jędrzejewska i Julia Ziolkowska)..... | 130 |
| Wstęp | 131 |
| 1. Historyczne uwarunkowania rozwoju polskich regionów | 131 |
| 2. Międzynarodowe podstawy prawne zrównoważonego rozwoju | 135 |
| 3. Finansowanie celów zrównoważonego rozwoju ze środków publicznych w Polsce... .. | 138 |
| Zakończenie | 145 |
| Bibliografia | 147 |
| Neutralność klimatyczna a interes Polski (Dominika Szajda)..... | 150 |
| Wstęp | 150 |
| 1. Ocena sytuacji sektora finansów publicznych w Polsce..... | 152 |
| 2. Krótkookresowe skutki środowiskowe pierwszej fali koronawirusa SARS-CoV-2.... | 154 |
| 3. Zmiany klimatu w liczbach..... | 155 |
| 4. Pojęcie neutralności klimatycznej..... | 158 |
| 5. Działania podejmowane przez Polskę na rzecz osiągnięcia neutralności klimatycznej | 160 |
| Zakończenie | 163 |
| Bibliografia | 164 |
| Zakończenie (Sławomira Kańdula i Joanna Przybylska)..... | 169 |
| Bibliografia | 173 |

ODPOWIEDŹ POLSKICH GMIN NA PIERWSZĄ FAŁĘ KRYZYSU COVID-19

 Sławomira Kańduła

Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu

Slawomira.Kandula@ue.poznan.pl

<https://doi.org/10.18559/978-83-8211-104-0/4>

 Joanna Przybylska

Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu

Joanna.Przybylska@ue.poznan.pl

<https://doi.org/10.18559/978-83-8211-104-0/4>

Polish municipalities' response to the first wave of the COVID-19 crisis

Purpose: The purpose of this chapter is to identify the initial responses of municipalities to the emergence of the COVID-19 pandemic.

Design/methodology/approach: The research questions posed were: What types of budgetary instruments were used by municipalities during the first months of the COVID-19 pandemic in Poland? What was the scale of the loss of their current revenues and what was the amount of expenditures related to countering COVID-19? What were the sources of funding for these expenditures?

Findings: Municipalities were, by necessity, on the front line of the fight against the effects of the pandemic. They used the available budgetary instruments (local taxes and fees, property revenues, budgetary expenditures) to limit the spread of the virus and reduce its negative consequences. These actions were not coordinated. The study revealed that revenue losses and expenditure increases due to COVID-19 were not as large as expected.

Originality and value: The research in this chapter demonstrates that municipalities in Poland used different approaches to develop and implement policies to counteract the spread of the COVID-19 pandemic and mitigate its effects. The research shows that Polish municipalities played a leading role in the rapid response to the pandemic, although their actions varied and were uncoordinated.

Keywords: anti-crisis policy, municipalities, Poland, COVID-19 pandemic.

Sugerowane cytowanie:

Kańduła, S. i Przybylska, J. (2022). Odpowiedź polskich gmin na pierwszą falę kryzysu COVID-19. W: S. Kańduła i J. Przybylska (red.), *Gospodarka w cieniu pandemii COVID-19* (s. 75–98). Poznań: Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu. <https://doi.org/10.18559/978-83-8211-104-0/4>

Wstęp

Pierwsze badania nad kryzysem COVID-19 koncentrowały się na aspektach społeczno-ekonomicznych, na poziomie epidemiologicznym i skali makro. Szeroko badany był wpływ pandemii na finanse rządowe (Cho, Jérôme i Maurice, 2020; Hale i in., 2020; Joyce i Suryo Prabowo, 2020). Wynika z nich, że rządy przyjmują różne strategie działania (Bouckaert, Galli, Kuhlmann, Reiter i Van Hecke, 2020; Raudla, 2021). Niewiele jest opracowań dotyczących wpływu pandemii na gospodarkę i finanse jednostek samorządu terytorialnego (Ahrens i Ferry, 2020; Allain-Dupré, Chatry, Michalun i Moisiso, 2020). Tymczasem problematyka pierwszych reakcji tych jednostek na kryzys COVID-19 jest ważna, ponieważ im szybciej podmioty publiczne wprowadzają programy antykryzysowe, tym niższe będą wydatki publiczne potrzebne do zahamowania spadku wzrostu gospodarczego, a wspólnota lokalna szybciej zostanie otoczona opieką. Zidentyfikowana luka badawcza w postaci niewielkiej liczby analiz reakcji jednostek samorządu terytorialnego (jst) na kryzys COVID-19 skłoniła nas do podjęcia badań w tym zakresie, które przeprowadzono wśród polskich gmin.

Poszukujemy odpowiedzi na pytania badawcze: Jakie rodzaje instrumentów budżetowych, zarówno o charakterze dochodowym, jak i wydatkowym, zostały wykorzystane przez gminy w pierwszych miesiącach pandemii COVID-19 w Polsce? Jaka była skala ubytku dochodów bieżących na skutek zastosowania instrumentów dochodowych oraz jaka była wysokość wydatków związanych z przeciwdziałaniem COVID-19? Jakie były źródła finansowania wydatków gmin związanych przeciwdziałaniem skutkom COVID-19?

Opracowanie rozpoczynamy od przeglądu literatury na temat rodzajów kryzysu i reakcji podmiotów publicznych na zjawiska kryzysowe. Następnie omawiamy instrumenty lokalnej polityki antykryzysowej. Dalej charakteryzujemy metodę badań, przedstawiamy otrzymane wyniki oraz formułujemy wnioski.

1. Rodzaje kryzysu i jego wpływ na gospodarkę i finanse państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego

Zjawiska oddziałujące negatywnie na dochody i wydatki różnych podmiotów, w tym jst, są różnie nazywane. Pisze się o: kryzysie gospodarczym (w węższym znaczeniu – finansowym), załamaniu gospodarczym, spowolnieniu gospodarczym, dekoniunkturze. W opracowaniu używamy określenia kryzys. Kryzysy różnią się pod wieloma względami. Kryzysy mają charakter cykliczny, ale są

też nieprzewidywalne. Wywołują je różne czynniki. Mogą mieć charakter krótki i burzliwy bądź „pelzający” i trudny do wygaszenia w krótkim okresie. Różnią się też czasem pojawienia i okresem trwania. Mogą się pojawiać stopniowo (narastać) lub nagle. Kryzysy mogą obejmować swoim zasięgiem ograniczony teren (region), pojedyncze jednostki (podmioty gospodarcze, jednostki samorządowe, państwa), mogą też dotyczyć wielu państw, a nawet całego świata. Kryzysy mogą być bardziej lub mniej dotkliwe dla różnych podmiotów, w zależności od liczby i rodzaju branż, których dotyczą. Różnice między kryzysami zidentyfikowano na przykładzie dwóch ostatnich, mających wpływ na finanse publiczne: kryzysu finansowego z lat 2007–2010 oraz tzw. kryzysu COVID-19 z lat 2020–2021, zwanego także kryzysem pandemicznym lub kryzysem 2020+ (tabela 1).

Kryzys finansowy zapoczątkowany w 2007 r. spowodował gwałtowne zmiany na rynku finansowym wiążące się z niedoborem płynności (środków finansowych) lub z niewypłacalnością uczestników rynku oraz interwencjami władz publicznych mającymi na celu zapobieżenie tej sytuacji lub zmniejszenie jej niekorzystnych konsekwencji (Bordo, Eichengreen, Klingebiel i Martinez-Peira, 2001). Kryzys COVID-19 wyróżnia się na tle innych zjawisk kryzysowych. Można go określić jako „ostre, zróżnicowane sektorowo wyhamowanie działalności gospodarczej w reakcji na silny, słabo rozpoznany szok pandemiczny i wynikające z niego daleko idące decyzje administracyjne” (Wojtyna, 2020, s. 47). Jego cechą jest to, że niepewność dotycząca przebiegu pandemii i czasu jej trwania powoduje wyjątkowo dużą niepewność dotyczącą przebiegu procesów gospodarczych. Ponadto jest to specyficzny kryzys bliźniaczy, gdyż problemy zdrowotne negatywnie oddziałują na gospodarkę, a jednocześnie prowadzenie działalności gospodarczej na przedkryzysowym poziomie wpływa na szybkość rozprzestrzeniania się COVID-19. Pandemia i gospodarka „zarażają się” wzajemnie (Wojtyna, 2020).

Autorzy nie są zgodni co do tego, w jaki sposób kryzys finansowy z lat 2007–2010 wpłynął na polską gospodarkę i stan finansów państwa. Niektórzy twierdzą, że w Polsce sektor bankowy i finansowy w niewielkim stopniu odczuł skutki światowego kryzysu finansowego, ponieważ jego przyczyny miały charakter zewnętrzny, a polskie instytucje finansowe nie inwestowały w „toksyczne” aktywa amerykańskie (złe kredyty i derywaty kredytowe) i prowadziły ostrożną politykę. Rzeczywiste problemy polskiej gospodarki i finansów publicznych pojawiły się w ostatniej fazie kryzysu, czyli w latach 2009–2010 (Chojna-Duch, 2011). Zgadza się z tym Nazarczuk (2013), który dodaje, że kryzys był odczuwalny przez jst. Na poziomie województw najbardziej negatywne zmiany zaobserwowano w województwach: kujawsko-pomorskim, świętokrzyskim, lubelskim i opolskim. Najmniej odczuwalny był kryzys w województwach: pomorskim, mazowieckim, podlaskim, w których dynamika wzrostu PKB prze-

Tabela 1. Kryzys finansowy versus kryzys COVID-19

| Kryterium rozróżnienia | Kryzys finansowy | Kryzys COVID-19 |
|--|--|---|
| Okres | zapoczątkowany w połowie 2007 r., szczyt przypadł na lata 2008–2009; trudno podać datę zakończenia | zapoczątkowany w marcu 2020 r., trudno określić okres trwania |
| Czynnik wywołujący | zapaść na rynku pożyczek hipotecznych wysokiego ryzyka w USA (symbolicznie: upadek banku Lehman Brothers) | czynnik pozagospodarczy |
| Natura kryzysu | dotyczył przede wszystkim rynku nieruchomości w USA oraz sfery finansowej; w końcowej fazie nastąpiła transmisja jego impulsów na sferę realną | dotknął sfery realnej gospodarki zarówno podażowej, jak i popytowej oraz sfery finansowej |
| Sektory najbardziej dotknięte skutkami | rynek kapitałowy, rynek walutowy, rynek międzybankowy i rynek kredytowy | turystyka, hotelarstwo, gastronomia, branża artystyczna, inne usługi (fryzjerskie, kosmetyczne, sportowe, rozrywkowe) |
| Zasięg | głównie USA, Wielka Brytania i państwa Europy Zachodniej, ale także Chiny, Japonia | ogólnoświatowy kryzys gospodarczy |
| Cechy kryzysu | upadek instytucji finansowych, straty banków, zachwianie na giełdach papierów wartościowych, w konsekwencji: spadek produkcji, wzrost bezrobocia, spadek konsumpcji i inwestycji | głęboka recesja, znaczna skala spadku PKB i innych wskaźników; zróżnicowanie branżowo-sektorowe; zróżnicowanie przestrzenne; przybiera na sile wraz ze wzrostem liczby zakażeń i ustanawianiem kolejnych restrykcji (tzw. lockdownów) oraz słabnie wraz ze znoszeniem tych ograniczeń |

Źródło: Opracowanie własne na podstawie (Shahrokhi, 2011; Wojtyna, 2020).

kroczyła 3%. Nazarczuk (2013) twierdzi też, że bardzo silnie zróżnicowane były konsekwencje tego kryzysu w obrębie województw. Potwierdził tezę, że podregiony przejściowe (tj. miejsko-wiejskie) w mniejszym stopniu niż obszary miejskie i rolnicze „odczuły” negatywne skutki światowego kryzysu finansowego, co należy tłumaczyć zróżnicowaną strukturą wytwarzania produktów oraz swoistym „zamknięciem” tych obszarów, tzn. kierowaniem ich produkcji na zaspokajanie potrzeb wewnętrznych kraju lub pobliskich miast.

Kryzys finansowy z 2007 r. w większym stopniu dotknął budżety centralne niż gminne, ponieważ dochody gmin są mniej wrażliwe na wahania cyklu koniunkturalnego. Czynnikiem różnicującym wpływ kryzysu na dochody i wydatki gmin były (Špaček i Dvořáková, 2011): rodzaj gminy (miej-

ska, wiejska, miejsko-wiejska) oraz jej wielkość liczona liczbą mieszkańców. Do czynników tych można też zaliczyć model samorządu terytorialnego i związaną z tym strukturę dochodów budżetowych, wśród których może być więcej lub mniej dochodów wrażliwych na cykl koniunkturalny. Ważna jest też świadomość władz i urzędników lokalnych, ich otwartość, kreatywność, gotowość do współpracy z instytucjami finansowymi (Špaček i Dvořáková, 2011). Wydaje się, że te same czynniki mogą determinować odporność gmin na kryzys COVID-19 i różnicować ich reakcje (wykorzystanie instrumentów polityki budżetowej).

Kryzys COVID-19 spowodował spadek produkcji, wolumenu sprzedaży oraz globalnego popytu. Z badań przeprowadzonych w Polsce w połowie 2020 r. wynika, że tylko część władz samorządowych z rozwiniętych gospodarczo miast (około 35%) spodziewała się, że pandemia wywoła długotrwałe i głębokie konsekwencje dla lokalnej gospodarki. Ich optymistyczna postawa wpłynęła na to, że w gminach tych nie planowano zmiany priorytetów i kierunków lokalnej polityki gospodarczej (Sztando, 2020). Argumentowano przy tym, że podmioty (przemysł maszynowy, motoryzacyjny, górniczy, szwalniczy), które dotknął kryzys, są częścią światowych grup kapitałowych, więc wsparcie, którego mogłyby udzielić gminy, nie zmieniłoby ich sytuacji. Mali, lokalni wytwórcy oraz usługodawcy byli jednak wspierani za pomocą doraźnych, niewielkich zwolnień podatkowych. Oczekiwanie, że samorząd terytorialny będzie wspierał przedsiębiorców i wzrost gospodarczy, było powszechne, np. w Wielkiej Brytanii (Ahrens i Ferry, 2020).

Kryzys COVID-19 spowodował gwałtowny, kilkuprocentowy spadek dochodów budżetowych (Sztando, 2020). W dużym stopniu oddziałuje on na dochody i wydatki jednostek samorządowych (Nemec i Špaček, 2020), choć wpływ ten jest zróżnicowany (Gordon, Dadayan i Rueben, 2020). Czynnikiem różnicującym wpływ kryzysu COVID-19 na samorząd terytorialny w poszczególnych państwach są (Allain-Dupré, Chatry, Michalun i Moisiso, 2020): stopień decentralizacji (zakres odpowiedzialności samorządu), struktura dochodów (Chernick, Copeland i Reschovsky, 2021) i ich wrażliwość na wahania koniunktury gospodarczej, zdolność do absorbowania stresu fiskalnego, stabilność fiskalna i zakres, formy i skuteczność wsparcia otrzymanego ze strony organów państwa. Negatywne konsekwencje kryzysu COVID-19 są też bardziej dotkliwe dla bardzo małych i małych gmin, dużych miast, gmin mających transport publiczny oraz gmin atrakcyjnych turystycznie (Nemec i Špaček, 2020). Dotkliwe negatywne konsekwencje dla wspólnot atrakcyjnych turystycznie wystąpiły też w USA (Gordon i in., 2020). Pierwsze badania w Czechach i na Słowacji (Nemec i Špaček, 2020) sugerują, że kryzys COVID-19, w przeciwieństwie do kryzysu finansowego z 2007 roku, mocniej dotknie budżety lokalne niż budżety centralne. Spadają nie tylko dochody podatkowe, ale także opłaty za parkowanie,

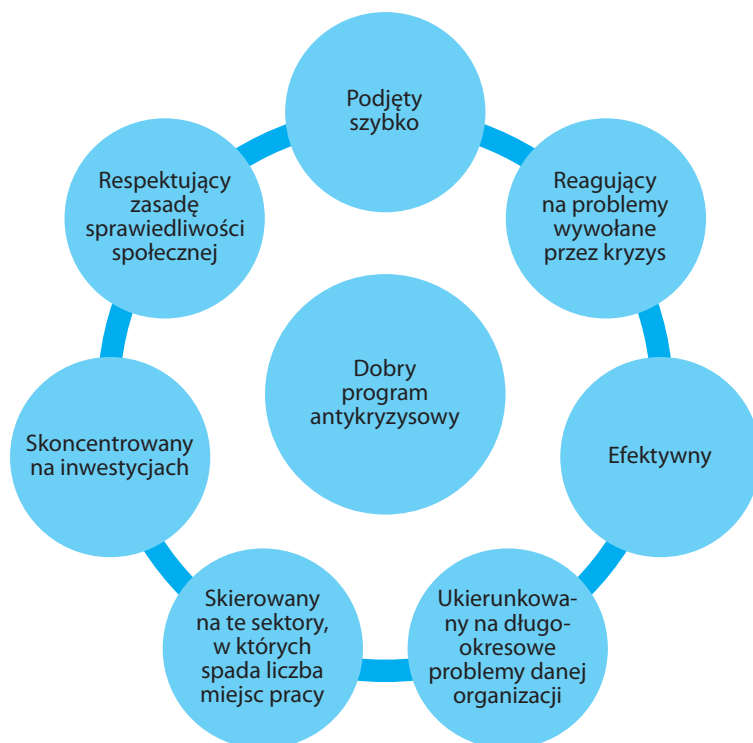
za przejazdu środkami komunikacji miejskiej, opłaty za wydawanie koncesji dla lokali sprzedających napoje alkoholowe, wpływy z najmu lokali komunalnych. Towarzyszą temu dodatkowe wydatki na zapewnienie bezpieczeństwa sanitarnego, pomoc dla przedsiębiorców, itp. (Gordon i in., 2020). Rzeczywisty wpływ pandemii COVID-19 na dochody i wydatki gmin jest jeszcze trudny do przewidzenia, ponieważ, jak wynika z doświadczeń po wcześniejszych kryzysach, przedłużający się kryzys gospodarczy ostatecznie prowadzi do ograniczenia wydatków budżetowych gmin. Taka sytuacja pojawia się najczęściej z 1–2 letnim opóźnieniem (Blöchliger, Charbit, Campos i Vammalle, 2010). W tych warunkach bez wsparcia rządu centralnego jst nie będą w stanie ani znacząco wspierać wzrostu gospodarczego, ani zaspokajać potrzeb mieszkańców (Ahrens i Ferry, 2020).

Samorząd terytorialny jest elementem sektora finansów publicznych, dlatego zjawiska kryzysowe przenikają do systemu finansów samorządowych. W czasie poprzedniego kryzysu badacze (Poniatowicz, 2014) raportowali, że systematycznie maleją dochody jst, zwłaszcza te, które są uzależnione od wahań koniunktury gospodarczej. W konsekwencji powiększał się deficyt budżetowy jst oraz wysokość ich zadłużenia (Reinhart i Rogoff, 2011). W Polsce zbiegło się to w czasie z dużą skalą inwestycji samorządowych współfinansowanych z funduszy Unii Europejskiej w perspektywie finansowej z lat 2007–2013. Wydatki podsektora samorządowego stanowią coraz większą część PKB danego państwa, więc finanse samorządowe są coraz bardziej wrażliwe na negatywne szoki zewnętrzne związane z kryzysami (Guziejewska, 2010).

Kryzys COVID-19 jest także katalizatorem pozytywnych zmian. Po pandemii przewiduje się odwrót od zorganizowanej, masowej, zagranicznej turystyki i zwrócenie się w stronę turystyki indywidualnej, z wykorzystaniem małych lokalnych pensjonatów, gospodarstw agroturystycznych, pól namiotowych. Spodziewany jest też wzrost zainteresowania wynajmem krótkoterminowym. Małe gminy z walorami turystycznymi liczą na wzrost ruchu turystycznego (Sztando, 2020), co powinno złagodzić konsekwencje kryzysu pandemicznego. Sprzyjają temu decyzje podjęte na szczeblu państwa polegające na przyznaniu dopłaty do wypoczynku w kraju w postaci bonu o wartości 500 zł na każde dziecko do lat 18, ważnego do 30 września 2022 r. (Ustawa z 15 lipca 2020 r.).

Ze względu na to, że kryzys może mieć charakter ogólnokrajowy lub globalny, powstaje problem, w jaki sposób należy na niego reagować. Stiglitz (2010) formułuje rekomendacje pod adresem dobrego programu antykryzysowego (rysunek 1).

Kryzys COVID-19 znacznie różni się od wcześniejszego kryzysu finansowego. Niemniej jednak reakcje władz publicznych na ten kryzys powinny uwzględniać doświadczenia w przygotowywaniu i implementacji wcześniejszych programów antykryzysowych, dlatego że niezależnie od źródła wpływ kryzysu na



Rysunek 1. Cechy dobrego program antykryzysowego

Źródło: Opracowanie własne na podstawie (Stiglitz, 2010).

gospodarkę jest podobny. Dlatego rekomendacje Stiglitz (2020b) nie tracą na aktualności. Odnoszą się one do pożądaných cech rządowych (ogólnopaństwowych) programów antykryzysowych, ale naszym zdaniem podobnymi cechami powinny się charakteryzować programy/strategie ustanawiane przez jst.

W reakcji na kryzys COVID-19 gminy mogą przyjąć kilka strategii (Maher, Hoang i Hindery, 2020): 1) zmniejszania wydatków uznaniowych, np. na wsparcie organizacji pozarządowych i stypendia; 2) zmniejszania wydatków inwestycyjnych i wydatków na remonty bieżące; 3) poprawy efektywności działania; 4) ograniczania godzin świadczenia usług lub zmniejszania zatrudnienia lub zintensyfikowania współpracy w celu obniżenia kosztów.

Gminy mogą też w dwojaki sposób aktywnie przeciwdziałać skutkom kryzysu. Pierwszy to wykorzystywanie instrumentów polityki dochodowej: obniżanie podatków i opłat lokalnych, opłat za usługi i korzystanie z majątku. Gminy chętnie udzielają zwolnień z opłat i podatków na Litwie (Dvorak, 2021) i w Polsce (Sztando, 2020). Drugi to stosowanie instrumentów polityki wydatkowej samorządu i udzielanie pomocy podmiotom gospodarczym w postaci

tw. pakietów stymulacyjnych. Wydatki te oznaczają wzrost interwencji samorządu terytorialnego w gospodarkę, powodują (lub mogą to czynić) wzrost deficytu budżetowego i długu publicznego. W czasie kryzysu COVID-19 jst mogą też ponosić niespotykane wcześniej wydatki na przeciwdziałanie rozprzestrzenianiu się wirusa. W niektórych państwach gminy z powodzeniem podejmują współpracę (szczególnie w sferze opieki zdrowotnej) z innymi jst oraz z podmiotami prywatnymi w celu wzrostu efektywności podejmowanych działań (Ito i Pongeluppe, 2020).

Zdolność gmin do ustanowienia programów pomocowych i ich finansowania w długim okresie jest różna. Gminy małe, o stosunkowo niewielkich dochodach, mogą oferować mniejsze wsparcie i przez krótki czas. Gminy większe, mające nadwyżki z lat ubiegłych oraz będące w lepszej sytuacji finansowej (mające zdolność do zaciągania zobowiązań), mogą wykazywać większą skłonność do ustanawiania lokalnych programów antykryzysowych i do ich kontynuowania w dłuższym okresie (Crow, Albright, Ely, Koebele i Lawhon, 2018). Wsparcie takie może być też finansowane z rezerw ujętych w budżecie jst, ze źródeł specjalnych (np. z funduszy celowych) oraz ze środków otrzymanych z budżetu państwa.

2. Nadzwyczajne instrumenty lokalnej polityki antykryzysowej

Przeciwdziałanie zjawiskom kryzysowym i stymulowanie rozwoju gospodarczego przez gminy odbywa się za pomocą instrumentów interwencjonizmu lokalnego, zwanych instrumentami gminnej polityki antykryzysowej, będących wyrazem dyskrecjonalnej (aktywnej) polityki gospodarczej organów gmin. Na politykę tę składają się działania związane z walką ze skutkami COVID-19, w szczególności takie, które wprowadzają zmiany w dotychczasowej polityce budżetowej, zostały publicznie procedowane i ogłoszone oraz które wywołują skutki finansowe (Instrukcja, 2021). Interwencjonizm ten ma na celu złagodzenie skutków kryzysu oraz wprowadzenie jednostek samorządowych na długookresową ścieżkę rozwoju przez skoordynowane oddziaływanie władz lokalnych na decyzje podmiotów gospodarczych działających na terenie jst lub zlokalizowanych poza jej terenem. Instrumenty te można podzielić według różnych kryteriów, np. na (Kogut-Jaworska, 2008): instrumenty finansowe (budżetowe) o charakterze dochodowym i wydatkowym, prawne, organizacyjne, informacyjno-szkoleniowe. Badanie prezentowane w tym rozdziale odnosi się do instrumentów finansowych przedstawionych w tabeli 2, z tym że skupiono się w nim głównie na instrumentach dochodowych.

Tabela 2. Finansowe instrumenty gminnej polityki antykrzysowej

| Instrumenty polityki dochodowej | Instrumenty polityki wydatkowej |
|---|---|
| Polityki fiskalnej, np. zwolnienia podatkowe, obniżenie stawek podatków i opłat lokalnych, odroczenie terminu zapłaty, rozłożenie na raty należności podatkowej, umorzenie zaległości podatkowej | Bezpośrednia pomoc dla przedsiębiorców: np. dotacje, subwencje, poręczenia kredytowe, dofinansowanie kosztów wynagrodzeń |
| Dotyczące korzystania z majątku (gospodarowania nieruchomościami), np. czynsze najmu, dzierżawy, opłaty za użytkowanie wieczyste, odstąpienie od egzekucji należności cywilnoprawnych | Wydatki na poprawę bezpieczeństwa sanitarnego |
| Dotyczące opłat za usługi, np. zwolnienie z opłaty, np. za koncesje na sprzedaż alkoholu | Wydatki na cele informacyjno-promocyjne |
| Polityki cenowej, np. ceny (opłaty) za usługi komunalne (np. za wodę, odpady, za bilety komunikacji zbiorowej, przedszkole) | Wydatki inwestycyjne |

Źródło: Opracowanie własne.

Charakterystyka instrumentów wymienionych w tabeli 2 była już podejmowana w literaturze przedmiotu np. przez Rolewicz (1999) i Kogut-Jaworską (2008), dlatego w tym miejscu omówimy tylko nadzwyczajne (obowiązujące w latach 2020–2021) instrumenty polityki dochodowej, które gminy mogły wykorzystać na podstawie tzw. ustawy COVID-19 z marca 2020 r. (ze zmianami). Instrumenty te scharakteryzowano w tabeli 3.

Tabela 3. Nadzwyczajne instrumenty polityki dochodowej możliwe do zastosowania przez gminy w latach 2020–2021

| Rodzaj instrumentu, podstawa prawna | Opis |
|---|---|
| Polityki fiskalnej - zwolnienie art. 15p tzw. ustawy COVID-19 | Od 31.03.2020 r. rada gminy mogła podjąć uchwałę o zwolnieniu z podatku od nieruchomości wskazane grupy przedsiębiorców, których płynność finansowa uległa pogorszeniu w związku z ponoszeniem negatywnych konsekwencji ekonomicznych z powodu COVID-19. Zwolnienie dotyczyło gruntów, budynków i budowli związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej. Można je było przyznać za część 2020 r. (oraz za wybrane miesiące – początkowo pierwszego półrocza 2021 r. – a następnie całego 2021 r.) |

cd. tabeli 3

| Rodzaj instrumentu, podstawa prawna | Opis |
|--|---|
| Polityki fiskalnej – ulga art. 15p tzw. ustawy COVID-19 | Od 31.03.2020 r. rada gminy mogła przedłużyć, w drodze uchwały, wskazanym grupom przedsiębiorców, których płynność finansowa uległa pogorszeniu w związku z ponoszeniem negatywnych konsekwencji ekonomicznych z powodu COVID-19, terminy płatności rat podatku od nieruchomości, płatnych w kwietniu, maju i czerwcu 2020 r., nie dłużej niż do dnia 30.09.2020 r. (oraz płatnych w wybranych miesiącach 2021 r., nie dłużej niż do dnia 31.12.2021 r. {początkowo nie dłużej niż do 30.09.2020 r.}) |
| Polityki fiskalnej – zwolnienie art. 15q tzw. ustawy COVID-19 | Od 18.04.2020 r. rada gminy mogła podjąć uchwałę o zwolnieniu z podatku od nieruchomości gruntów, budynków i budowli zajętych na prowadzenie działalności w sferze pożytku publicznego przez podmioty wskazane w przepisach prawnych, których płynność finansowa uległa pogorszeniu w związku z ponoszeniem negatywnych konsekwencji ekonomicznych z powodu COVID-19 |
| Polityki fiskalnej – ulga art. 15q tzw. ustawy COVID-19 | Od 18.04.2020 r. rada gminy mogła podjąć uchwałę o przedłużeniu terminów płatności rat podatku od nieruchomości podmiotom działającym w sferze pożytku publicznego, których płynność finansowa uległa pogorszeniu w związku z ponoszeniem negatywnych konsekwencji ekonomicznych z powodu COVID-19 |
| Dotyczące korzystania z majątku – zwolnienie art. 15j tzw. ustawy COVID-19 | Organ stanowiący jst mógł, w drodze uchwały, postanowić o niepobieraniu czynszu najmu i dzierżawy oraz opłaty z tytułu oddania nieruchomości w użytkowanie przypadających jst oraz w odniesieniu do nieruchomości należącej do zasobu nieruchomości danej jst, wykorzystywanej do prowadzenia działalności gospodarczej, od podmiotów, określonych w ustawie COVID-19 |
| Dotyczące korzystania z majątku – ulga art. 15j tzw. ustawy COVID-19 | Organ stanowiący jst mógł, w drodze uchwały, postanowić o pomniejszeniu opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości stanowiącej własność jst, wykorzystywanej do prowadzenia działalności gospodarczej, należnej za 2020 r. |
| Dotyczące korzystania z majątku – ulga art. 15zzzg tzw. ustawy COVID-19 | Cywilnoprawne należności przypadające jst lub jej jednostkom organizacyjnym mogły być umarzane, a terminy ich spłaty odroczone lub rozkładane na raty przez organ wykonawczy (na wniosek podmiotu, którego płynność finansowa uległa pogorszeniu w związku z ponoszeniem negatywnych konsekwencji ekonomicznych z powodu COVID-19) do czasu określenia przez organ stanowiący jst zasad udzielania tych ulg |

cd. tabeli 3

| Rodzaj instrumentu, podstawa prawna | Opis |
|--|--|
| Dotyczące opłat za usługi – zwolnienie art. 31 z zca ust. 1 tzw. ustawy COVID-19 | Od 24.06.2020 r. rada gminy mogła podjąć uchwałę o zwolnieniu z opłaty za korzystanie z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych należnej w 2020 r. lub w 2021 r. rada gminy mogła przyznać zwrot opłaty pobranej od przedsiębiorców, którzy wnieśli ją jednorazowo (...) za 2021 r. w terminie do dnia 31.01.2021 r. Instrument ten nie mógł być zastosowany w odniesieniu do opłat za korzystanie z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży |
| Dotyczące opłat za usługi – ulga art. 31 z zca ust. 2 tzw. ustawy COVID-19 | Od 24.06.2020 r. rada gminy mogła podjąć uchwałę o przedłużeniu terminu wniesienia opłaty za korzystanie z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych należnej w 2020 r. do dnia 31.12.2020 r., a należnej w 2021 r. – do dnia 31.12.2021 r. |

Uwaga: Wskazano tylko nadzwyczajne instrumenty wykorzystywane w realizacji zadań własnych.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie (Ustawa z dnia 31 marca 2020 r.).

Decyzje o zastosowaniu wymienionych instrumentów i zakresie udzielonego wsparcia były podejmowane samodzielnie przez rady gmin bądź organy wykonawcze (stosownie do właściwości), zgodnie z prowadzoną przez nie polityką dostosowaną do sytuacji lokalnej. Instrumenty te były adresowane zarówno do osób fizycznych, jak i osób prawnych i jednostek nieposiadających osobowości prawnej. Mogły z nich skorzystać przede wszystkim podmioty prowadzące działalność gospodarczą, a niekiedy też działalność w sferze pożytku publicznego. Niewiele instrumentów kierowano do osób fizycznych nieprowadzących działalności gospodarczej.

3. Metoda badań i charakterystyka zbiorowości

Niniejszy rozdział przygotowano na podstawie przeglądu literatury oraz ankiety przeprowadzonej przez autorki wśród gmin w Polsce (stan na 30 czerwca 2020 r.). Ankieta dotyczyła działań wspierających podmioty gospodarcze i mieszkańców wprowadzonych przez gminy w pierwszych czterech miesiącach (marzec – czerwiec 2020 r.) pandemii COVID-19.

Badanie przeprowadzono od 24 lipca do 11 września 2020 r. Do zebrania danych wykorzystano kwestionariusz ankiety w wersji elektronicznej, wypełniany przez respondentów samodzielnie, po przesłaniu do nich prośby zawierającej adres dostępu do badania (Computer Assisted Web Interview – CAWI). Za-

stosowano metodę pełną badania. Ankiety rozesłano do urzędów wszystkich gmin w Polsce. Badaniem objęto więc 2477 gmin różniących się statusem (typem) administracyjnym, z tego: 1533 gmin wiejskich, 642 gmin miejsko-wiejskich oraz 302 gmin miejskich, w tym 66 gmin będących miastami na prawach powiatu (struktura gmin z dnia 31.12.2020 r.). Otrzymano odpowiedzi od 1874 gmin (zwrotność ankiet wyniosła 75,7%).

W badaniu ankietowym odpowiedziało $N = 1874$ gmin, z czego większość stanowiły gminy wiejskie (60,2%), a następnie miejsko-wiejskie (25,0%), mniejszą część stanowiły gminy miejskie (11,9%) oraz miasta na prawach powiatu (2,8%). Pod względem liczby mieszkańców przeważały gminy z liczebnością do 10 tys. osób (63,5%), a następnie 10–20 tys. mieszkańców (21,9%). Wśród respondentów przeważały gminy, których dochody bieżące na mieszkańca w 2019 r. wynosiły poniżej 3000 PLN (23,7%) lub 4500–5000 PLN (24,3%) i powyżej 5000 PLN (22,5%). Rozkład gmin według województw był mniej więcej proporcjonalny z przewagą gmin z województwa mazowieckiego (11%), a mniejszym odsetkiem gmin z województw: zachodniopomorskiego (4%), świętokrzyskiego (4%) i lubuskiego (4%) (tabela 4).

Tabela 4. Charakterystyka gmin, które udzieliły odpowiedzi na ankietę

| Wyszczególnienie | <i>N</i> | Odsetek |
|--|----------|---------|
| Typ administracyjny gminy | | |
| Gmina wiejska | 1129 | 60,2 |
| Gmina miejsko-wiejska | 469 | 25,0 |
| Gmina miejska | 223 | 11,9 |
| Miasto na prawach powiatu | 53 | 2,8 |
| Liczba mieszkańców (2019) | | |
| Do 10 000 | 1190 | 63,5 |
| 10 000–20 000 | 410 | 21,9 |
| 20 000–30 000 | 124 | 6,6 |
| 30 000–40 000 | 47 | 2,5 |
| 40 000–50 000 | 30 | 1,6 |
| 50 000–100 000 | 42 | 2,2 |
| Powyżej 100 000 | 31 | 1,7 |
| Dochody bieżące na mieszkańca (2019, PLN) | | |
| Poniżej 3000 PLN | 444 | 23,7 |
| 3000–3500 PLN | 116 | 6,2 |
| 3500–4000 PLN | 118 | 6,3 |
| 4000–4500 PLN | 318 | 17,0 |
| 4500–5000 PLN | 456 | 24,3 |
| Powyżej 5000 PLN | 422 | 22,5 |

cd. tabeli 4

| Wyszczególnienie | N | Odsetek |
|---------------------|-----|---------|
| Województwo | | |
| Dolnośląskie | 123 | 6,6 |
| Kujawsko-pomorskie | 120 | 6,4 |
| Lubelskie | 170 | 9,1 |
| Lubuskie | 68 | 3,6 |
| Łódzkie | 133 | 7,1 |
| Małopolskie | 152 | 8,1 |
| Mazowieckie | 212 | 11,3 |
| Opolskie | 48 | 2,6 |
| Podkarpackie | 113 | 6,0 |
| Podlaskie | 99 | 5,3 |
| Pomorskie | 87 | 4,6 |
| Śląskie | 133 | 7,1 |
| Świętokrzyskie | 82 | 4,4 |
| Warmińsko-mazurskie | 91 | 4,9 |
| Wielkopolskie | 167 | 8,9 |
| Zachodniopomorskie | 76 | 4,1 |

Źródło: Badanie własne.

4. Wyniki badań

Reakcja władz gminnych na kryzys COVID-19 była zróżnicowana. Gminy stosowały różne instrumenty finansowe, zarówno o charakterze dochodowym, jak i wydatkowym. Badania wykazały, że w przypadku większości gmin nie zostały ustanowione zwolnienia przedmiotowe w podatkach i opłatach lokalnych. Z instrumentu tego skorzystało jedynie 26,0% gmin. Mniej niż połowa gmin odroczyła terminy płatności podatków i opłat lokalnych (41,0%). W około połowie gmin udzielano ulg w podatkach i opłatach lokalnych (50,4%) (tabela 5).

W pierwszych miesiącach pandemii COVID-19 w Polsce w 41% gmin rozłożone zostały na raty płatności danin lokalnych lub zaległości z tego tytułu. Najczęściej takie preferencje stosowano w podatku od nieruchomości (16,8%) i podatku od środków transportowych (6,4%). Nieliczne gminy podjęły takie decyzje w odniesieniu do opłaty miejscowej (0,7%), opłaty uzdrowiskowej (0,6%), opłaty reklamowej (0,5%) i opłaty od posiadania psów (0,6%) (tabela 6).

Tabela 5. Rozkład odpowiedzi dotyczących zwolnień przedmiotowych, ulg i odroczeń w podatkach i opłatach lokalnych

| Wyszczególnienie | Nie | | Tak | |
|---|----------|---------|----------|---------|
| | <i>N</i> | odsetek | <i>N</i> | odsetek |
| Czy radni ustanowili zwolnienia przedmiotowe w podatkach i opłatach lokalnych? | 1386 | 74,0 | 488 | 26,0 |
| Czy organ podatkowy gminy udzielił ulg w podatkach i opłatach lokalnych (stan na 30.06.2020)? | 929 | 49,6 | 945 | 50,4 |
| Czy odraczano termin płatności podatków i opłat lokalnych? | 1106 | 59,0 | 768 | 41,0 |

Źródło: Badanie własne.

Tabela 6. Rozkład odpowiedzi dotyczących rozłożenia na raty płatności danin lokalnych lub zaległości z tego tytułu

| Wyszczególnienie | Nie | | Tak | |
|-----------------------------------|----------|---------|----------|---------|
| | <i>N</i> | odsetek | <i>N</i> | odsetek |
| Podatek od nieruchomości | 1559 | 83,2 | 315 | 16,8 |
| Podatek od środków transportowych | 1755 | 93,6 | 119 | 6,4 |
| Podatek rolny | 1793 | 95,7 | 81 | 4,3 |
| Podatek leśny | 1841 | 98,2 | 33 | 1,8 |
| Opłata targowa | 1856 | 99,0 | 18 | 1,0 |
| Opłata miejscowa | 1860 | 99,3 | 14 | 0,7 |
| Opłata uzdrowiskowa | 1863 | 99,4 | 11 | 0,6 |
| Opłata reklamowa | 1864 | 99,5 | 10 | 0,5 |
| Opłata od posiadania psów | 1862 | 99,4 | 12 | 0,6 |

Źródło: Badanie własne.

Mniej niż 20% miast na prawach powiatu ograniczyło egzekucję administracyjną należności pieniężnych. Te, które to zrobiły, częściej odstępowały od egzekucji w stosunku do osób fizycznych (16,1%) niż osób prawnych i jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej (15,2%). Rzadko też zwalniano najemców lokali komunalnych (mieszkalnych, użytkowych) z czynszu najmu. Takie zwolnienia nastąpiły w przypadku 25% gmin (dla lokali użytkowych) i tylko 9% gmin w przypadku lokali mieszkalnych (tabela 7).

W nielicznych gminach obniżono opłaty (ceny) za korzystanie z infrastruktury komunalnej, np. za wodę, gospodarowanie odpadami lub dopłacano do rachunków za media. Odraczanie lub rozkładanie na raty należności gminy o charakterze cywilnoprawnym występowało głównie w przypadku czynszu (12,3%), rzadziej dzierżawy (9,6%) i opłaty z tytułu wieczystego użytkowa-

Tabela 7. Rozkład odpowiedzi dotyczących ograniczeń egzekucji administracyjnych i zwolnień z czynszu

| Wyszczególnienie | | Nie | | Tak | |
|--|--|------|---------|-----|---------|
| | | N | odsetek | N | odsetek |
| Czy ograniczono egzekucję administracyjną należności pieniężnych (dotyczy miast na prawach powiatu)? | osoby fizyczne | 1572 | 83,9 | 302 | 16,1 |
| | osoby prawne i jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej | 1590 | 84,8 | 284 | 15,2 |
| Czy zwolniono najemców lokali komunalnych z czynszu najmu? | lokale mieszkalne | 1826 | 97,4 | 48 | 2,6 |
| | lokale użytkowe | 1406 | 75,0 | 468 | 25,0 |
| | osoby fizyczne | 1706 | 91,0 | 168 | 9,0 |
| | osoby prawne i jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej | 1742 | 93,0 | 132 | 7,0 |

Źródło: Badanie własne.

Tabela 8. Rozkład odpowiedzi dotyczących obniżenia opłat za infrastrukturę komunalną, odroczeń należności o charakterze cywilnoprawnych oraz zwolnień z opłat za żłobki i przedszkola

| Wyszczególnienie | | Nie | | Tak | |
|---|---|------|---------|-----|---------|
| | | N | odsetek | N | odsetek |
| Czy obniżono opłaty za korzystanie z infrastruktury komunalnej, np. za wodę, gospodarowanie odpadami lub tzw. dopłata do rachunków? | Opłata za wodę | 1852 | 98,8 | 22 | 1,2 |
| | Opłata za gospodarowanie odpadami | 1857 | 99,1 | 17 | 0,9 |
| | Dopłata do rachunków | 1860 | 99,3 | 14 | 0,7 |
| Czy odraczano lub rozkładano na raty należności gminy o charakterze cywilnoprawnym? | Czynsze | 1643 | 87,7 | 231 | 12,3 |
| | Dzierżawy | 1694 | 90,4 | 180 | 9,6 |
| | Opłaty z tytułu użytkowania wieczystego | 1714 | 91,5 | 160 | 8,5 |
| Czy zwolniono mieszkańców z opłaty stałej za przedszkola i żłobki? | Przedszkola | 1660 | 88,6 | 214 | 11,4 |
| | Żłobki | 1646 | 87,8 | 228 | 12,2 |

Źródło: Badanie własne.

nia gruntów (8,5%). Mieszkańców rzadko zwalniano również z opłat za żłobki (12,3%) i przedszkola (11,4%) (tabela 8).

Większość badanych gmin zadeklarowała ubytek dochodów z tytułu udzielonych zwolnień, ulg, obniżek i innych działań związanych ze zwalczaniem

skutków COVID-19 na poziomie do 50 000 PLN. Wysokość wydatków poniesionych na działania związane ze zwalczaniem skutków pandemii wynosiła również zazwyczaj do 50 000 PLN (tabela 9).

Tabela 9. Rozkład odpowiedzi dotyczących ubytku dochodów z tytułu udzielonych zwolnień, ulg, obniżek i innych działań związanych z COVID-19 i wysokości wydatków poniesionych na działania związane ze zwalczaniem skutków pandemii COVID-19 (na dzień 30.06.2020)

| Wysokość ubytku dochodów | | | Wysokość nadzwyczajnych wydatków | | |
|--------------------------|------|---------|----------------------------------|-----|---------|
| | N | odsetek | | N | odsetek |
| Do 50 000 PLN | 1306 | 69,7 | do 50 000 PLN | 935 | 49,9 |
| 50 000–100 000 PLN | 207 | 11,0 | 50 000–100 000 PLN | 368 | 19,6 |
| 100 000–200 000 PLN | 134 | 7,2 | 100 000–150 000 PLN | 203 | 10,8 |
| 200 000–300 000 PLN | 64 | 3,4 | 150 000–200 000 PLN | 107 | 5,7 |
| 300 000–400 000 PLN | 41 | 2,2 | 200 000–300 000 PLN | 105 | 5,6 |
| 400 000–500 000 PLN | 19 | 1,0 | 300 000–500 000 PLN | 76 | 4,1 |
| powyżej 500 000 PLN | 103 | 5,5 | 500 000–1 000 000 PLN | 54 | 2,9 |
| | | | powyżej 1 000 000 PLN | 35 | 1,9 |

Źródło: Badanie własne.

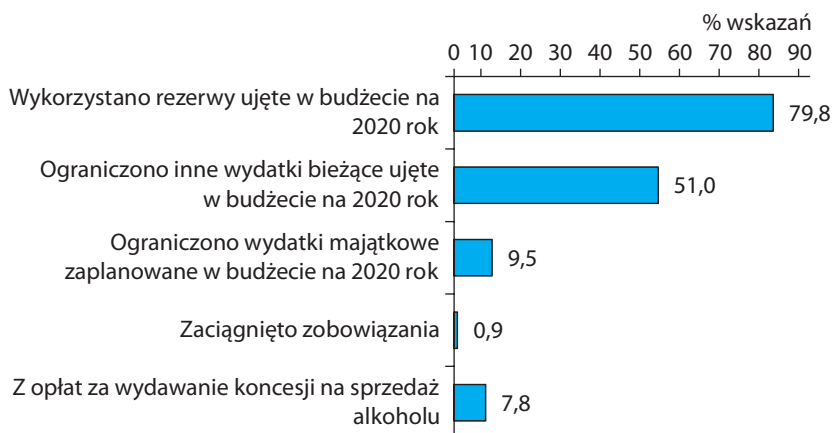
W badaniu podjęto również problematykę instrumentów wydatkowych, określając kierunki (rodzaje) wydatków budżetowych ponoszonych przez gminy na walkę z COVID-19. Najczęściej ponoszono wydatki na zakup masek ochronnych, rękawiczek ochronnych i płynów dezynfekujących dla pracowników urzędu i gminnych jednostek organizacyjnych (około 97%), na zakup masek ochronnych dla mieszkańców (69,3%) oraz na dezynfekcje przestrzeni publicznych (49,7%) (rysunek 2).

Wydatki związane z przeciwdziałaniem COVID-19 były finansowane głównie z rezerw, w tym na zarządzanie kryzysowe, ujętych w budżecie na 2020 r. (79,8%). W ponad połowie gmin (51,0%), aby sfinansować działania w zakresie walki z COVID-19, ograniczono inne wydatki bieżące zaplanowane na 2020 r. Ograniczenia te dotyczyły głównie organizacji wydarzeń kulturalnych oraz dotacji dla organizacji pożytku publicznego. Gminy rezygnowały też z oświetlania swojego terenu w nocy i wstrzymywały finansowanie zadań bieżących i inwestycyjnych zaproponowanych przez mieszkańców w formule budżetu obywatelskiego (rysunki 3 i 4).



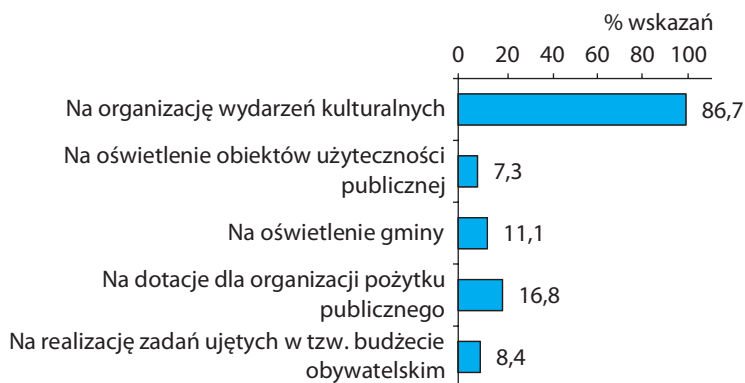
Rysunek 2. Wydatki poniesione z budżetu gminy na walkę z COVID-19

Źródło: Badanie własne.



Rysunek 3. Źródła finansowania wydatków gmin związanych z przeciwdziałaniem COVID-19

Źródło: Badanie własne.



Rysunek 4. Ograniczenia wydatków bieżących gmin w związku z koniecznością sfinansowania wydatków związanych z przeciwdziałaniem COVID-19

Źródło: Badanie własne.

5. Dyskusja

Kryzys COVID-19 jest zupełnie inny niż kryzys z 2007 r. Tamten odbił się przede wszystkim na dochodach gmin, głównie miast na prawach powiatu, bo w ich budżetach dominują dochody z udziałów w podatkach państwowych, które są wrażliwe na wahania gospodarcze. Kryzys COVID-19 spowodował nie tylko

spadek dochodów gmin (który nie był przedmiotem badań), ale także zmienił podejście do przeciwdziałania zjawiskom kryzysowym za pośrednictwem dochodowych i wydatkowych instrumentów antykryzysowej polityki gmin.

Decyzje o udzieleniu określonego wsparcia przedsiębiorcom i jego zakresie były podejmowane przez rady gmin (rzadziej przez organ wykonawczy), zgodnie z polityką dostosowaną do lokalnej sytuacji. W zdecydowanej większości gmin w pierwszych czterech miesiącach pandemii nie stosowano zwolnień podatkowych w celu wsparcia podmiotów gospodarczych i mieszkańców. W połowie ankietowanych gmin udzielano ulg na wniosek podatnika, w 41% odraczano termin płatności podatków i opłat lokalnych. Jak dowodzą Kańduła i Przybylska (2021), instrumenty podatkowe były najczęściej stosowane w gminach miejskich, w tym w miastach na prawach powiatu, a najrzadziej w gminach wiejskich. Oceniając postawę gmin, należy pamiętać, że są one samodzielne, ale nie autonomiczne. Oznacza to, że mogą podejmować tylko takie decyzje, które nie są zabronione. W Polsce gminy nie mogą ustanawiać zwolnień o charakterze podmiotowym i różnicować terminów zapłaty podatków w zależności od rodzaju prowadzonej działalności. Uprawnienia takie uzyskały gminy dopiero z dniem 31 marca 2020 r. (Ustawa z dnia 31 marca 2020 r.)¹. Dostosowanie gminnej polityki musiało jednak potrwać. Można też przypuszczać, że gminy zwlekały z ustanawianiem zwolnień również dlatego, że wiąże się z nimi nierefundowany przez państwo ubytek dochodów, który może uniemożliwić wykonanie części zadań. Bardziej prawdopodobne jest to, że część respondentów nie spodziewała się daleko idących niekorzystnych skutków pandemii, co potwierdzają też badania Sztando (2020), a poza tym na początku pandemii skala ograniczenia prowadzenia działalności gospodarczej nie była duża. W miarę ustanawiania kolejnych lockdownów w Polsce, podobnie jak np. w Wielkiej Brytanii (Ahrens i Ferry, 2020), rosły oczekiwania, że gminy będą wspierać przedsiębiorców, więc ich polityka prawdopodobnie zmieniała się.

Gminy w Polsce nie ponosiły wydatków na leczenie chorych, działalność służb sanitarnych i epidemiologicznych, ponieważ opieka zdrowotna jest opłacana głównie ze środków Narodowego Funduszu Zdrowia. Gminy nie wykonują zadań, które w warunkach pandemii wiązałyby się z wyższymi wydatkami (poza prowadzeniem szpitali i tworzeniem tzw. oddziałów COVID-owych przez miasta na prawach powiatu), więc ponosiły wydatki na promocję zdrowia. Prawie wszystkie gminy kupiły maski i rękawiczki ochronne oraz płyny dezynfekujące dla pracowników samorządowych. Blisko 70% gmin kupiło maski dla miesz-

¹ Rada gminy mogła uchwalić (za część 2020 r. i za wybrane miesiące 2021 r.) zwolnienia z podatku od nieruchomości: gruntów, budynków i budowli związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej, wskazanym grupom przedsiębiorców, których płynność finansowa uległa pogorszeniu w związku z ponoszeniem negatywnych konsekwencji ekonomicznych z powodu COVID-19.

kańców, a połowa dezynfekowała przestrzeń publiczną. Były to nadzwyczajne, dotąd niespotykane wydatki, których celem było ograniczenie rozprzestrzeniania się koronawirusa. Prawie 1/5 gmin udzieliła pomocy finansowej powiatom, z przeznaczeniem dla szpitali. Gminy ponosiły też wydatki pośrednio związane z przeciwdziałaniem pandemii, czyli takie, które miały złagodzić ich skutki ekonomiczne. Były to wydatki inwestycyjne (na kontynuację i planowanie nowych inwestycji) oraz wydatki na poręczenia kredytowe (w Łodzi). Ich celem było zapobieganie osłabieniu lub pobudzenie koniunktury gospodarczej (Ślemp, 2021).

Skala ubytku dochodów na skutek zastosowanych instrumentów i wzrostu wydatków nie była duża. Większość gmin deklarowała ten ubytek na poziomie nie wyższym niż 50 tys. zł, czyli tyle co 8-krotność dochodów ogółem gmin na mieszkańca i 17-krotność dochodów własnych (z udziałami w podatkach państwowych) gmin na mieszkańca w 2019 r. Nadzwyczajne wydatki związane z pandemią w większości gmin kształtowały się także poniżej 50 tys. zł, nie przekraczały więc równowartości 8-krotności wydatków gmin ogółem na mieszkańca w 2019 r. (GUS, 2020).

Jak dowodzą Kańduła i Przybylska (2021), wszystkie gminy, niezależnie od typu administracyjnego, finansowały wydatki bezpośrednio i pośrednio związane z COVID-19 z tych samych źródeł, przede wszystkim z rezerw ujętych w budżecie na 2020 r. Gminy ograniczały też inne, niekonieczne wydatki bieżące: na wydarzenia kulturalne, na dotacje dla organizacji pożytku publicznego. Gminy rezygnowały również z oświetlania swojego terenu w nocy i wstrzymywały finansowanie zadań bieżących i inwestycyjnych zaproponowanych przez mieszkańców w formule budżetu obywatelskiego. Zdecydowanie mniej respondentów zadeklarowało ograniczenie wydatków majątkowych, a nieliczni zaciągnęli zobowiązania. Mniej niż 10% gmin uczestniczących w badaniu działania związane z przeciwdziałaniem COVID-19 sfinansowało z opłat za wydanie zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia w miejscu lub poza miejscem sprzedaży. Przed pandemią wpływy z tych opłat mogły być przeznaczane tylko na zadania ujęte w gminnych programach profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz gminnych programach przeciwdziałania narkomanii.

Otrzymane wyniki są częściowo zbieżne z badaniem Banku Gospodarstwa Krajowego (*Badanie*, 2020), w którym stwierdzono, że w celu finansowania nadzwyczajnych wydatków, które mogły wynieść 1–2% wydatków bieżących, w pierwszej kolejności ograniczono inne wydatki bieżące. W zależności od regionu wydatki inwestycyjne planowało ograniczyć od 10% do 30% jst (badanie BGK przeprowadzono wśród gmin, powiatów i województw).

Przypuszczamy, że gminy nie różniły się pod względem źródeł finansowania tych wydatków. Wynika to z nieprzewidzianego pojawienia się kryzysu pandemicznego. Przypuszczamy, że przeprowadzenie analogicznych badań na początku 2021 r. mogłoby wykazać, że miasta na prawach powiatu i gminy

z wyższymi dochodami finansowały te wydatki z kredytów i pożyczek, a gminy wszystkich typów administracyjnych z dodatkowych środków z budżetu państwa lub państwowych funduszy celowych². Może być jednak i tak, że część kosztów polityki antykryzysowej zostanie przeniesiona na podmioty świadczące usługi, np. na kluby sportowe, albo wprost na mieszkańców (poprzez podwyżkę opłat za usługi).

Zakończenie

Kryzys COVID-19 jest specyficzny nie tylko w wymiarze zdrowia, ale także ekonomii. Państwa i gminy działają zawsze w ramach budżetu, który w miarę możliwości powinien się równoważyć, więc kiedy ich dochody spadają, poszukuje się możliwości ograniczenia wydatków lub podnosi podatki (Stiglitz, 2020a). Badania pokazują, że na pierwszym etapie pandemii gminy w Polsce zachowywały się inaczej: zwiększały konieczne wydatki bieżące (których celem było przeciwdziałanie rozprzestrzenianiu się wirusa), zmniejszały wydatki niekonieczne oraz ograniczały swoje dochody. Organy gmin wspierały zarówno mieszkańców, jak i podmioty gospodarcze i placówki świadczące usługi zdrowotne. Nie można stwierdzić, aby te dyskrecjonalne działania – przynajmniej w pierwszych miesiącach pandemii – układały się w spójną strategię antykryzysową i przybierały postać lokalnych tarcz antykryzysowych. Były one podejmowane *ad hoc*, prawdopodobnie na wzór innych gmin³.

Wydatki, które gminy poniosły w początkowym okresie pandemii, można podzielić na te, które bezpośrednio przyczyniały się do ograniczenia rozprzestrzeniania się choroby, oraz wydatki, które miały łagodzić ekonomiczne skutki pandemii. Wydatki te mają jednak niewielki wpływ na zahamowanie spadku tempa wzrostu gospodarczego. Większe możliwości finansowe i organizacyjne ma w tej sferze państwo. Niemniej należy postulować, aby wzorem 50 miast

² Wsparcie ze strony państwa przybrało postać środków na inwestycje przekazanych z Rządowego funduszu inwestycji lokalnych finansowanych z Funduszu przeciwdziałania COVID-19, którego administratorem jest Bank Gospodarstwa Krajowego. Zasady przyznawania tych środków mają niewiele wspólnego z sytuacją finansową poszczególnych jednostek samorządowych, a ponadto za ich pomocą udało się „podkolorować” stopień samodzielności finansowej tych jednostek. Wynika to z tego, że otrzymane środki, zgodnie z wytycznymi Ministerstwa Finansów, są zaliczane do dochodów własnych tych jednostek. Dochody te – wbrew pożądanym cechom dochodów własnych – mają charakter celowy.

³ Związek Miast Polskich od 12.03.2020 r. publikuje na swojej stronie internetowej informacje o działaniach podejmowanych przez jego członków w związku z koronawirusem (*Miasta wobec pandemii*, n.d.).

chińskich gminy emitowały bony, którymi mieszkańcy mogliby płacić za towary i usługi dostępne lokalnie, np. oferowane przez lokalne restauracje. Efektem będzie stymulowanie wydatków gospodarstw domowych i wsparcie lokalnych przedsiębiorców. Kupony powinny mieć krótką datę ważności, dzięki czemu będą skuteczne w stymulowaniu zagregowanego popytu w krótkim okresie, co jest bardzo pożądane (Stiglitz, 2020b).

Dalsze badania powinny pokazywać, czy w czasie następnych fal COVID-19 działania gmin układały się w spójne strategie, jaka była skala ubytku dochodów i wzrostu wydatków budżetowych oraz z jakich źródeł je finansowano, w tym czy państwo udzieliło gminom zauważalnego wsparcia organizacyjnego i finansowego.

Bibliografia

- Ahrens, T. i Ferry, L. (2020). Financial resilience of English local government in the aftermath of COVID-19. *Journal of Public Budgeting, Accounting and Financial Management*, 32(5), 813–823. <https://doi.org/10.1108/JPBAFM-07-2020-0098>
- Allain-Dupré, D., Chatry, I., Michalun, V. i Moisisio, A. (2020). The territorial impact of COVID-19: managing the crisis across levels of government. *OECD Tackling Coronavirus*, April, 2–44.
- Badanie sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego w Polsce w świetle COVID-19.* (2020). Pobrane z <https://prowly-uploads.s3.eu-west-1.amazonaws.com/uploads/5484/assets/238602/original-c2fab8324e7b472fb0c2a87db27b2554.pdf>
- Blöchliger, H., Charbit, C., Campos, J. i Vammalle, C. (2010). Sub-central governments and the economic crisis: impact and policy responses. *Eco/Wkp*, 8(752). Pobrane z <http://ideas.repec.org/p/oec/ecoaaa/752-en.html>
- Bordo, M., Eichengreen, B., Klingebiel, D. i Martinez-Peira, M. S. (2001). Is crisis problem growing more severe?. *Economic Policy*, 16(32), 52–82. <https://doi.org/10.1111/1468-0327.00070>
- Bouckaert, G., Galli, D., Kuhlmann, S., Reiter, R. i Van Hecke, S. (2020). European coronationalism? A hot spot governing a pandemic crisis. *Public Administration Review*, 80(5), 765–773. <https://doi.org/10.1111/puar.13242>
- Chernick, H., Copeland, D. i Reschovsky, A. (2021). The fiscal effects of the covid-19 pandemic on cities: an initial assessment. *National Tax Journal*, 73(September 2020), 699–732. <https://doi.org/10.17310/ntj.2020.3.04>
- Cho, C. H., Jérôme, T. i Maurice, J. (2020). “Whatever it takes”: first budgetary responses to the COVID-19 pandemic in France. *Journal of Public Budgeting, Accounting and Financial Management*, 29(6), 12–23. <https://doi.org/10.1108/JPBAFM-07-2020-0126>
- Chojna-Duch, E. (2011). Determinanty polityki fiskalnej wobec globalnego kryzysu ekonomicznego. W: A. Alińska i B. Pietrzak (red.), *Finanse publiczne a kryzys ekonomiczny* (s. 9–20). Warszawa: CeDeWu Sp. z o. o.

- Crow, D. A., Albright, E. A., Ely, T., Koebele, E. i Lawhon, L. (2018). Do disasters lead to learning? Financial policy change in local government. *Review of Policy Research*, 35(4), 564–589. <https://doi.org/10.1111/ropr.12297>
- Dvorak, J. (2021). Response of the Lithuanian municipalities to the First Wave of COVID-19. *The Baltic Region*, 13(1), 70–88. <https://doi.org/doi:10.5922/2079-8555-2021-1-4>
- Gordon, T., Dadayan, L. i Rueben, K. (2020). State and local government finances in the COVID-19 era. *National Tax Journal*, 73(3), 733–758. <https://doi.org/10.17310/ntj.2020.3.05>
- GUS. (2020). *Rocznik statystyczny województw 2019*. Pobrane z <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/roczniki-statystyczne/roczniki-statystyczne/rocznik-statystyczny-województw-2019,4,14.html>
- Guziejewska, B. (2010). *Finanse publiczne wobec wyzwań globalizacji*. Poltex.
- Hale, T., Noam, A., Beatriz, K., Petherick, A., Phillips, T. i Webster, S. (2020). *Variations in government responses to COVID-19 Version 7.0*. Pobrane z <https://www.bsg.ox.ac.uk/sites/default/files/2020-09/BSG-WP-2020-032-v7.0.pdf>
- Instrukcja do wypełnienia ankiety opracowanej przez Ministerstwo Finansów w celu ustalenia skutków przeciwdziałania COVID-19 w budżetach JST (materiał niepublikowany).
- Ito, N. C. i Pongeluppe, L. S. (2020). O surto da COVID-19 e as respostas da administração municipal: municidência de recursos, vulnerabilidade social e eficácia de ações públicas. *Revista de Administração Pública*, 54(4), 782–838. <https://doi.org/10.1590/0034-761220200249>
- Joyce, P. G. i Suryo Prabowo, A. (2020). Government responses to the coronavirus in the United States: immediate remedial actions, rising debt levels and budgetary hangovers. *Journal of Public Budgeting, Accounting and Financial Management*, 32(5), 745–758. <https://doi.org/10.1108/JPBAFM-07-2020-0111>
- Kańduła, S. i Przybylska, J. (2021). Financial instruments used by Polish municipalities in response to the first wave of COVID-19. *Public Organization Review*. <https://doi.org/10.1007/s11115-021-00569-7>
- Kogut-Jaworska, M. (2008). *Instrumenty interwencjonizmu lokalnego w stymulowaniu rozwoju gospodarczego*. Warszawa: CeDeWu.
- Maher, C. S., Hoang, T. i Hindery, A. (2020). Fiscal Responses to COVID-19: Evidence from local governments and nonprofits. *Public Administration Review*, 80(4), 644–650. <https://doi.org/10.1111/puar.13238>
- Miasta wobec pandemii*. (n.d.). Pobrane z <https://www.miasta.pl/kategorie-aktualnosci/miasta-wobec-epidemii?page=1>
- Nazarczuk, J. M. (2013). Wpływ światowego kryzysu finansowego na gospodarkę Polski i jej regionów. W: W. Kisiel i M. Wojarska (red.), *Wybrane aspekty rozwoju regionalnego*. Fundacja Wspieranie i Promocja Przedsiębiorczości na Warmii i Mazurach.
- Nemec, J. i Špaček, D. (2020). The COVID-19 pandemic and local government finance: Czechia and Slovakia. *Journal of Public Budgeting, Accounting and Financial Management*, 32(5), 837–846. <https://doi.org/10.1108/JPBAFM-07-2020-0109>

- Poniatowicz, M. (2014). *Wpływ kryzysu gospodarczego na systemy finansowe jednostek samorządu terytorialnego na przykładzie największych miast w Polsce*. Warszawa: CeDeWu.
- Raudla, R. (2021). Estonian response to covid-19 pandemic: Learning, cooperation, and the advantages of being a small country. *Revista de Administracao Publica*, 55(1), 111–121. <https://doi.org/10.1590/0034-761220200414>
- Reinhart, C. M. i Rogoff, K. S. (2011). From financial crash to debt crisis. *American Economic Review*, 101(5), 1676–1706. <https://doi.org/10.1257/aer.101.5.1676>
- Rolewicz, J. (1999). *Ekonomiczne instrumenty stymulowania przedsiębiorczości w małych miastach*. Poznań: Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu.
- Shahrokhi, M. (2011). The Global Financial Crises of 2007–2010 and the future of capitalism. *Global Financial Journal*, 22(3).
- Špaček, D. i Dvořáková, P. (2011). Impact of economic crisis on municipal budgets in the Czech Republic. *European Research Studies Journal*, 14(1), 29–44. <https://doi.org/10.35808/ersj/308>
- Stiglitz, J. E. (2010). *Freefall: America, free markets, and the sinking of the world economy*. New York: W. W. Norton & Company.
- Stiglitz, J. E. (2020a). *Four priorities for pandemic relief efforts*. Roosevelt Institute, 1–28. Pobrane z https://rooseveltinstitute.wideeyeclient.com/wp-content/uploads/2020/07/RI_Four-Priorities-for-Pandemic-Relief-Effort-WP-202004-1.pdf
- Stiglitz, J. E. (2020b). *Recovering from the pandemic: an appraisal of lessons learned*. Pobrane z <https://www.feps-europe.eu/resources/publications/760-the-recovering-from-the-pandemic-an-appraisal-of-lessons-learned.html>
- Sztando, A. (2020). Will small towns benefit? Expected COVID-19 pandemic-induced changes in supralocal relationships of Polish small towns and planned responses in the supralocal perspective of their local development strategic governance. *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego We Wrocławiu*, 64(10), 118–147. <https://doi.org/10.15611/pn.2020.10.9>
- Ślemp, B. (2021). 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*, 9, 20–36.
- 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 (tekst jednolity Dz. U. z 2021 r., poz. 2095).
- Ustawa z dnia 15 lipca 2020 r. o polskim bonie turystycznym (tekst jednolity Dz. U. z 2021 r., poz. 839).
- Wojtyła, A. (2020). O niektórych próbach zrozumienia istoty i skutków obecnego kryzysu. *Biuletyn Polskiego Towarzystwa Ekonomicznego*, 90(3), 45–52. Pobrane z http://www.pte.pl/pliki/1/68/Biuletyn_3-2002v.pdf