

# Rozdział 7

Maria Jastrzębska

## **DETERMINANTY STABILNOŚCI FISKALNEJ JEDNOSTKI SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO**

### **Wstęp**

Trudne jest zachowanie właściwych proporcji między zagwarantowaniem bezpieczeństwa finansowego i wypłacalności JST a optymalnym zaspokojeniem potrzeb społeczności samorządowej i zapewnieniem zrównoważonego rozwoju, zwłaszcza w okresie kryzysu. Władze samorządowe nie dysponują odpowiednimi instrumentami polityki gospodarczej, w tym polityki fiskalnej pozwalającymi im przeciwdziałać kryzysom gospodarczym i aktywnie wpływać na kierunki przyszłego rozwoju społeczno-gospodarczego. Dlatego też w okresie dekonjunktury, kiedy maleją dochody własne JST, w tym przede wszystkim dochody podatkowe wrażliwe na zmiany koniunktury gospodarczej, są one jeszcze w większym stopniu zależne od środków finansowych przekazywanych przez władze centralne. Wysoki stopień uzależnienia dochodów JST od władz centralnych (dochody transferowe) oraz od sytuacji finansów publicznych (zwłaszcza budżetu państwa) ogranicza ich samodzielność finansową, w tym zdolność do zaciągania i obsługi długu. Ponadto wysoki udział wydatków sztywnych w strukturze wydatków ogółem może zniechęcać JST do prowadzenia polityki rozwojowej i aktywnego wykorzystywania własnego potencjału społeczno-gospodarczego. Nie oznacza to jednak, że JST nie powinny dbać o: zdrowe finanse, dobrą kondycję finansową, stabilność fiskalną. Na stabilność fiskalną JST wpływa szereg zróżnicowanych czynników zależnych i niezależnych od nich. Czynniki te mają bezpośredni albo pośredni, negatywny lub pozytywny wpływ na poziom dochodów, wydatków, wyniku, długu, potencjał społeczno-ekonomiczny JST (w tym finansowo-dochodowy, inwestycyjny, rozwojowy). Celem rozdziału jest omówienie istoty i znaczenia stabilności fiskalnej JST oraz dokonanie klasyfikacji jej determinant w podziale na instytucjonalno-prawne, ekonomiczno-finansowe, społeczne i naturalne, polityczne i organizacyjne, a także zwrócenie uwagi na te z nich, które szczególnie negatywnie oddziałują na stabilność fiskalną JST (w podziale na niezależne i zależne od JST).

## 1. Istota i znaczenie stabilności fiskalnej JST

W literaturze przedmiotu stabilność fiskalną wyjaśnia się: wiążąc równowagę fiskalną z wypłacalnością (zdolnością do obsługi bieżącego zadłużenia); przyjmując, że prowadzenie zrównoważonej polityki fiskalnej zapewnia wymagany stosunek długu do PKB; uwzględniając wypłacalność i ograniczanie wzrostu długu publicznego. Wskazuje się trzy elementy długoterminowej stabilności finansowej podmiotów sektora publicznego: możliwość gromadzenia dochodów publicznych, kształtowanie optymalnej wartości długu publicznego, dostarczanie usług w sektorze publicznym. Stabilność finansów publicznych powinna opierać się na następujących kryteriach: odpowiedzialności i zdolności rządów do finansowania bieżących i przyszłych zobowiązań; zdolności rządów do wspierania wzrostu gospodarczego w długim okresie; zdolności rządów do realizacji świadczeń finansowych netto dla przyszłych pokoleń, tak aby nie odbierać korzyści obecnemu pokoleniu; utrzymanie obciążeń fiskalnych na stabilnym poziomie bez konieczności zwiększania obciążeń podatkowych w przyszłości<sup>263</sup>.

Stabilność fiskalna wyraża się w optymalizacji polityki fiskalnej i przeciwdziałaniu jej nagłym zmianom wynikającym z nadmiernego zadłużenia oraz negatywnych następstw tego zadłużenia dla gospodarki i społeczeństwa. Częstym problemem napotykanym podczas badania stabilności jest ilość, zakres i jakość dostępnych danych. Badania ilościowe oparte są na danych historycznych, które mogą nie odzwierciedlać sytuacji danego państwa, albo na prognozach obarczonych niepewnością<sup>264</sup>. Problem ten dotyczy również JST, gdyż wpływa na jakość planowania w krótkim i długim okresie. Ponadto stan finansów JST oraz jednostek im podległych i nadzorowanych przez nie jest istotny dla stanu finansów publicznych, w tym przede wszystkim dla poziomu wyniku i długu sektora finansów publicznych.

Stabilność fiskalną JST definiuje się jako zdolność do realizacji przez JST zadań publicznych na dotychczasowym poziomie jakościowym i ilościowym przy zapewnieniu wywiązywania się przez nią z zaciągniętych zobowiązań. Stabilność ta oznacza, że władze samorządowe są w stanie zapewnić stosowny do potrzeb wspólnoty samorządowej zakres odpowiedniej jakości usług publicznych, jak również stymulować przyszły rozwój społeczno-gospodarczy. W ocenie stabilności fiskalnej JST ważna jest sprawność dochodowa, efektywność realizacji zadań, zachowanie zdolności do realizacji polityki rozwojowej, utrzymywanie poziomu zadłużenia JST w bezpiecznych granicach. Można wskazać cztery płaszczyzny, przez pryzmat których stabilność fiskalna JST jest analizowana, tj.: wypłacalność (zdolność do regulowania zobowiązań w terminach ich wymagalności), zrówno-

<sup>263</sup> B. Filipiak, D. Wyszowska: *Stabilność fiskalna w krajach UE*, Wiadomości Statystyczne. The Polish Statistician 2022, vol. 67, 8, s. 21–22.

<sup>264</sup> B. Pączek: *Analiza stabilności fiskalnej w Polsce w latach 1995–2014*. Studia i Prace Kolegium Zarządzania i Finansów, Szkoła Główna Handlowa 2016, z. 151, s. 48–49.



ważony wzrost (zapewnienie trwałej poprawy jakości życia w teraźniejszości i przyszłości poprzez kształtowanie właściwych proporcji między kapitałem ekonomicznym, ludzkim i naturalnym), trwałość (zdolność do pokrywania przyszłych zobowiązań finansowych przy zachowaniu kształtu obciążeń podatkowych), sprawiedliwość międzypokoleniowa (brak przenoszenia skutków finansowych obecnych zobowiązań finansowych na przyszłe pokolenia), zaufanie publiczne (zaufanie do władzy publicznej, w tym władzy samorządowej)<sup>265</sup>.

Zmiany w otoczeniu wymuszają dokonywanie analiz i prognoz sytuacji finansowej JST. Jednostki samorządu terytorialnego powinny nie tylko analizować zmieniające się rozwiązania ustawowe dotyczące ich funkcjonowania, w tym ich gospodarki finansowej, ale również tworzyć własne systemy monitorowania swojej sytuacji finansowej i przeprowadzać analizy wpływu ryzyka na zachowanie stabilności fiskalnej JST. W analizie stabilności fiskalnej JST ważna jest jakość danych. Na obniżenie tej jakości niekorzystnie wpływają: zmiany sposobu ustalania bezpiecznego poziomu zadłużenia; błędy w wyliczeniach spowodowane zmianami w klasyfikacji budżetowej; nowe regulacje prawne i zmiany dokonywane w sprawozdaniach statystycznych, gdyż powodują problem porównywalności danych (brak kontynuacji danych, wprowadzanie nowych kategorii danych, nieuwzględnianie inflacji). Ponadto jakość analiz sytuacji finansowej JST obniża: brak umiejętności jej prowadzenia oraz korzystania z baz danych, niskie kompetencje w doborze danych, błędna selekcja danych, błędy w korekcie danych, brak umiejętności powiązania poszczególnych czynników, błędy w ustaleniach przyszłych uwarunkowań gospodarczych, błędy w oszacowaniu terminów płatności<sup>266</sup>.

Interesariuszami pomiaru i oceny stabilności fiskalnej JST są: mieszkańcy, władze samorządowe, kadra urzędnicza, JST funkcjonujące w danym regionie, władze centralne i organy nadzoru nad działalnością JST, inwestorzy i przedsiębiorcy funkcjonujący na terenie danej JST oraz sąsiednich JST, dawcy kapitału, w tym banki, agendy rządowe (urzędy statystyczne, ośrodki prognostyczne – instytucjonalne, prywatne, niezależne), organy ponadnarodowe Unii Europejskiej, agencje pośredniczące w dystrybuowaniu środków unijnych, analitycy rynkowi (w tym agencje ratingowe), ubezpieczyciele. Celem pomiaru stabilności fiskalnej JST jest ocena zdolności JST do zaciągania i spłaty długu w okresie bieżącym i w przyszłości, szacowanie podatności JST na wystąpienie stresu/zagrożenia fiskalnego (w tym opracowanie systemów wczesnego ostrzegania przed utratą stabilności fiskalnej), identyfikacja różnych źródeł ryzyka finansowego, które mogą w bieżącym okresie lub w przyszłości zagrażać stabilności fiskalnej JST. W ocenie stabilności fiskalnej JST analizie poddaje się: zakres luzu fiskalnego w gospodarce finansowej JST (poziom nadwyżek finansowych i wolnych środków finansowych, które mogą zwiększać zdolności adaptacyjne JST w sytuacji wystąpienia szoków zewnętrznych); stopień adekwatności posiadanych obecnie i w przyszłości zasó-

<sup>265</sup> K. Wójtowicz: *Uwarunkowania i pomiar stabilności fiskalnej jednostek samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2019, s. 85–87.

<sup>266</sup> B.Z. Filipiak: *Wykorzystanie statystyki publicznej do oceny stabilności finansowej jednostek samorządu terytorialnego*. Wiadomości Statystyczne 2016, nr 11, s. 29–30.



bów finansowych do kosztów realizacji wymaganego przez mieszkańców zakresu ilościowego i jakościowego usług publicznych; wybór wariantu decyzji zarządczej służącego zwiększeniu jakości usług publicznych dostarczanych przez JST; związek między stopniem zaspokojenia potrzeb bieżących a zdolnością do finansowania inwestycji; związek między zdolnością JST do finansowania infrastruktury komunalnej w bieżącym okresie a koniecznością spłaty długu oraz utrzymywania i odnowy powstałego majątku w przyszłości<sup>267</sup>.

## 2. Klasyfikacja determinant stabilności fiskalnej JST

W literaturze przedmiotu najczęściej stosowane są następujące kryteria klasyfikacji determinant (czynników) stabilności fiskalnej JST<sup>268</sup>:

1. rodzaj uwzględnianych czynników w działalności JST – czynniki finansowe i czynniki pozafinansowe,
2. możliwość oddziaływania JST na dany czynnik – czynniki zależne (kontrolowane przez JST) i czynniki niezależne (niekontrolowane przez JST),
3. źródło pochodzenia czynników – czynniki egzogeniczne (zewnętrzne) i czynniki endogeniczne (wewnętrzne),
4. możliwość jednoznacznego określenia kierunków wpływu danego czynnika na stabilność fiskalną JST – czynniki obiektywne (ocena czynnika jest jednoznaczna i nie zależy od nastawienia podmiotu oceniającego) i czynniki subiektywne (ocena czynnika zależy od podmiotu oceniającego z uwagi na niejednoznaczność sygnałów, które czynnik generuje),
5. sposób pomiaru wpływu czynnika na stabilność fiskalną JST – czynniki ilościowe (ich wpływ można kalkulować za pomocą wskaźników) i czynniki jakościowe (ich wpływ można oceniać intuicyjnie),
6. podłoże oddziaływania poszczególnych czynników na stabilność fiskalną JST – czynniki cykliczne (wynikające ze zmian koniunktury gospodarczej) i czynniki strukturalne (wynikające z relacji fiskalnych między państwem a samorządem terytorialnym),
7. charakter uwarunkowań – czynniki instytucjonalne, ekonomiczne, demograficzno-społeczne i środowiskowo-przestrzenne.

Determinanty (czynniki) stabilności fiskalnej JST według ich charakteru w podziale na instytucjonalno-prawne, ekonomiczno-finansowe, polityczne, społeczne i naturalne oraz organizacyjne można sklasyfikować następująco<sup>269</sup>.

<sup>267</sup> K. Wójtowicz: *Uwarunkowania i pomiar stabilności...*, op. cit., s. 216–217.

<sup>268</sup> Ibidem, s. 142–143 oraz M. Wiśniewski: *Ocena zdolności kredytowej gminy*, Difin, Warszawa 2011, s. 97–98.

<sup>269</sup> R. Dobrzyńska, Z. Shakhniuk: *Endogeniczne czynniki jakościowe w ocenie zdolności kredytowej spółek i jednostek samorządu terytorialnego*. Studia i Prace Kolegium Zarządzania i Finansów, Szkoła Główna Handlowa 2008, z. 86, s. 124–125; B.Z. Filipiak: *Wykorzystanie statystyki publicznej..*, op. cit., s. 16–17 i 22–24; B. Filipiak: *Dylematy*



Determinanty instytucjonalno-prawne:

1. system finansowy samorządu terytorialnego pozwalający na racjonalne gospodarowanie środkami publicznymi, w tym na realizację określonych celów ekonomicznych i społecznych (skuteczność) oraz na osiągnięcie określonych efektów (efektywność); system ten powinien być adekwatny, jednolity i spójny, stabilny, przejrzysty, zróżnicowany i antycykliczny oraz winien gwarantować samodzielność finansową JST i aktywizować JST do podejmowania działań zwiększających dochody i efektywność działania,
2. system dochodów JST – stałe źródła dochodów własnych, granice władztwa podatkowego i opłatowego, system wyrównania finansowego pionowego (dochody transferowe z budżetu państwa w formie dotacji i subwencji) i poziomego (uzupełnianie dochodów JST o niższych dochodach środkami publicznymi pochodzącymi od JST tego samego szczebla, gromadzących wyższe dochody),
3. system zadań ustalony obowiązującymi ustawami kompetencyjnymi, jak również zakres zadań powierzonych JST z zakresu administracji rządowej; JST decydują o metodach i zakresie jakościowym wykonania zadań wynikających z obowiązujących regulacji prawnych oraz przyjętych do realizacji na podstawie prawa miejscowego,
4. ograniczenia budżetowe (reguły fiskalne) dotyczące: wydatków (np. ustawowe nadanie niektórym wydatkom cech obligatoryjności), deficytu (wymóg zrównoważenia dochodów bieżących z wydatkami bieżącymi), długu i wypłat na jego obsługę (indywidualny wskaźnik zadłużenia),
5. jakość regulacji prawnych (częste zmiany, rozwiązania tymczasowe, nierzetelne konsultacje, tajne projekty, wrzutki poselskie, pośpiech, brak koncepcji, nadregulacja obniżają jakość obowiązującego prawa),
6. rodzaj prowadzonej polityki fiskalnej (ekspansywna/restrykcyjna) oraz zmiany w poziomie i strukturze wydatków publicznych, będące odzwierciedleniem priorytetów w polityce społeczno-gospodarczej władz centralnych i znajdujące swój wyraz w zakresie zadań publicznych podsektora rządowego i samorządowego,

---

*pomiaru potencjału finansowego jednostek samorządu terytorialnego – dobór czynników i ich pomiar*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu 452, 2016, s. 78–84; J. Kotlińska, H. Żukowska, M. Zuba-Ciszewska, A. Mizak, A. Krawczyk-Sawicka: *Kondycja finansowa jednostek samorządu terytorialnego i jej miary*. Ekonomista 2022, nr 3, s. 373; M. Jastrzębska: *Determinanty (nie)przejrzystości finansów samorządowych*. Optimum Economic Studies 2022, nr 3(109); B. Pączek: *Analiza stabilności fiskalnej w Polsce...*, op. cit., s. 48–49; M. Poniatowicz: *Stabilność finansowa jednostek samorządu terytorialnego w aspekcie nowej perspektywy finansowej Unii Europejskiej i zmian w systemie dochodów samorządowych*. Ekonomiczne Problemy Usług 2016, nr 125, s. 12–13; J. Szolno-Koguc: *Samodzielność dochodowa jednostek samorządu terytorialnego – aspekty teoretyczne...*, op. cit., s. 35–36; J. Śmiechowicz: *Wydajność fiskalna podatków lokalnych, jej uwarunkowania i przestrzenne zróżnicowanie w Polsce*. Studia BAS 2021, t. 1(65), s. 57–58; K. Wójtowicz: *Znaczenie wybranych czynników ekonomiczno-społecznych dla kształtowania stabilności fiskalnej gmin miejskich w Polsce*. Folia Oeconomica Acta Universitatis Lodzianis 2018, t. 2 (334), s. 219–223.



7. struktura systemu finansów publicznych oraz poziom decentralizacji środków publicznych – udział podsektora samorządowego w gromadzeniu i wydatkowaniu środków publicznych odpowiedni do zakresu zadań JST,
8. respektowanie zasady subsydiarności i adekwatności; nierespektowanie tych zasad powoduje zmniejszenie dochodów własnych JST i ograniczenie samodzielności finansowej JST z uwagi na: nakładanie na JST dodatkowych zadań, wprowadzanie wyższych standardów części usług publicznych, przymus wydatkowania środków w danej wysokości bez odpowiedniej rekompensaty finansowej, brak standardów realizacji zadań,
9. debudżetyzacja na szczeblu centralnym (gromadzenie i wydatkowanie środków publicznych poza budżetem państwa) powoduje zmiany regulacji prawnych w zakresie prowadzenia samorządowej gospodarki finansowej (np. JST są zasilane „środkami znaczonymi” z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19, Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych, Programu Inwestycji Strategicznych w ramach programu Polski Ład) i osłabia zdolność do samodzielnego gospodarowania środkami finansowymi JST<sup>270</sup>,
10. nadzór nad działalnością JST odbywa się przede wszystkim w oparciu o kryterium legalności; regulacje prawne nie chronią jednak społeczności samorządowej przed nieefektywnymi decyzjami samorządowców (problem skuteczności i efektywności działania organów nadzoru i kontroli nad działalnością JST).

Determinanty ekonomiczno-finansowe:

1. stan rozwoju gospodarczego kraju i regionu, w którym jest położona JST – poziom inflacji, poziom PKB, sytuacja na rynku pracy (stopa bezrobocia lub liczba zarejestrowanych bezrobotnych, poziom przeciętnego wynagrodzenia w kraju i regionie),
2. działalność społeczno-gospodarcza państwa i stan finansów publicznych w kraju,
3. stopień rozwoju prywatyzacji i mechanizmów rynkowych – tworzenie i funkcjonowanie spółek komunalnych, samorządowych instytucji kultury, podmiotów leczniczych, realizujących zadania JST (brak kontroli nad jednostkami zależnymi i konieczność ich dofinansowania w sytuacji problemów finansowych może osłabić stabilność fiskalną JST),
4. zakres i sposób wykorzystania lokalnego władztwa dochodowego (w tym władztwa podatkowego i opłatowego) oraz władztwa wydatkowego,
5. swoboda dysponowania nadwyżkami finansowymi (lokowanie ich w inwestycje rzeczowe i finansowe) – istotną rolę w tym zakresie ma oferta instrumentów finansowych lokowania nadwyżek finansowych i zaciągania długu dostępna na rynku finansowym, z której mogą skorzystać JST, warunki stawiane przez dawców kapitału, zmiany rynkowych stóp procentowych i kursów walutowych, koszt pozyskania tzw. środków zwrotnych),

<sup>270</sup> P. Swianiewicz, J. Flis: *Janosikowe kumotry – podwójne standardy rządowych dotacji*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2022, s. 5–6 oraz J. Szolno-Koguc: *The covid-19 pandemic and debudgetisation of polish public finances*. *Studies in Logic. Grammar and Rhetoric* 2022, vol. 67(80), s. 547–548.



6. sytuacja finansowa JST (zmiany w poziomie i strukturze: dochodów, wydatków, salda budżetu, zadłużenia, majątku komunalnego) zależna od poziomu potencjału dochodowego, inwestycyjnego, wytwórczego JST oraz zdolności JST do akumulacji środków, a także struktury własnościowej, rzeczowej, podmiotowej gospodarki samorządowej,
7. skala podejmowanych przedsięwzięć inwestycyjnych przez JST – może wystąpić przeinwestowanie, czyli niedostosowanie poziomu wydatków inwestycyjnych do możliwości finansowych JST w krótkim i długim okresie,
8. koncepcja finansowania zadań JST (np. skłonność do zadłużania się) oraz działania mające na celu zmniejszenie wydatków bieżących, aby móc realizować wydatki majątkowe, lub zmniejszenie wydatków majątkowych, aby móc realizować wydatki bieżące,
9. podejmowane działania w celu zwiększenia wydajności źródeł dochodów własnych oraz egzekucji należności podatkowych i niepodatkowych,
10. podejmowane działania w celu zwiększenia efektywności wydatków na zadania oraz jakości dostarczanych usług publicznych.

Determinanty naturalne i społeczne:

1. szczeble i rodzaj JST – gmina (wiejska, miejsko-wiejska, miejska, miasta na prawach powiatu, powiaty i województwa samorządowe),
2. położenie JST – jednostki położone w regionach biedniejszych i słabiej rozwiniętych zmuszone są do oszczędzania, natomiast położone w regionach bogatych i wysoko rozwiniętych mogą więcej wydawać, w tym na inwestycje,
3. wielkość JST – determinuje skuteczność polityki rozwoju, zdolność do taniego wykonywania zadań, funkcjonowanie demokracji lokalnej (samorządowej),
4. potrzeby, dostępne zasoby i walory naturalne oraz warunki klimatyczne; działania i decyzje władz samorządowych są zdeterminowane prawem i jego interpretacją, ale również użytecznością społeczną i jednostkową dokonanego wyboru mierzoną kosztami i korzyściami osiąganymi przez społeczność samorządową,
5. częstotliwość i dotkliwość katastrof naturalnych – ich skutki oddziałują na: lokalny system społeczno-gospodarczy, kondycję lokalnej gospodarki, strukturę lokalnej bazy ekonomicznej i podatkowej,
6. zmiany demograficzne na terenie JST w zakresie: *stanu populacji* (liczba ludności, gęstość zaludnienia), *struktury populacji* (wskaźnik obciążenia demograficznego – stosunek liczby dzieci w wieku 0–14 lat i osób w starszym wieku powyżej 65 lat do liczby osób w wieku 15–64 lata; liczba ludności w wieku przedprodukcyjnym, produkcyjnym i poprodukcyjnym; struktura wykształcenia), *salda migracji* (różnica między napływem a odpływem ludności na obszarze danej JST); zmiany liczby oraz charakteru podmiotów prowadzących działalność gospodarczą na terenie JST; zmiany w wymienionym zakresie determinują możliwość generowania dochodów przez JST i warunkują poziom wydatków ponoszonych przez nią (w tym przede wszystkim wydatków bieżących),



7. zmiany w sytuacji finansowej gospodarstw domowych i podmiotów prowadzących działalność gospodarczą (oddziałują na generowanie dochodów własnych JST szczególnie z tytułu udziału we wpływach z PIT i CIT),
8. jakość życia oraz skala specyficznych problemów społecznych na terenie JST,
9. postawa mieszkańców (upodmiotowienie społeczności samorządowej, zaangażowanie w życie obywatelskie) – rozwój więzi międzyludzkich w ramach wspólnoty samorządowej oraz wzrost poziomu zaangażowania w sprawy JST są podstawą skutecznej i efektywnej kontroli społecznej,
10. stosunek mieszkańców i podmiotów gospodarujących na terenie JST do podatków i opłat lokalnych (sprawiedliwość, regulowanie zobowiązań) oraz usług publicznych (zakres i sposób ich realizacji, poziom zadowolenia mieszkańców).

#### Determinanty polityczne:

1. stosunki panujące między władzami centralnymi a samorządem terytorialnym i sposób sprawowania władzy na szczeblu centralnym (decentralizacja i demokratyzacja),
2. polityka społeczno-gospodarcza rządu – jej cele i priorytety oraz związane z nią strategie i programy w skali kraju i regionu warunkują zakres i rodzaj zadań publicznych oraz sposoby i źródła ich finansowania na szczeblu centralnym i samorządu terytorialnego,
3. wybór odpowiednich działaczy potrafiących rozwiązywać problemy lokalne i regionalne,
4. efekty działań środowiskowych i lokalnych grup nacisku oraz działań politycznych o zasięgu krajowym i międzynarodowym,
5. interesy partii sprawujących władzę w JST; radni mogą reprezentować interesy określonych grup nacisku lub ustępstwa koalicyjne mogą krępować decyzje władz samorządowych,
6. sposób sprawowania władzy w JST (np. cechy władzy wykonawczej JST),
7. konflikty między organem stanowiącym a organem wykonawczym, jak również między profesjonalistami (doradcami) i pracownikami urzędu JST,
8. gra polityczna, dążenie do realizacji obietnic przedwyborczych, działania w celu ponownego zdobycia władzy w kolejnych wyborach samorządowych,
9. frekwencja wyborcza (głosujący wyrażają swoją opinię o dotychczasowych władzach JST),
10. konkurencja polityczna (międzypartyjna kontrola działań) oraz ideologia polityczna (orientacja polityczna) ma wpływ na skłonność do zadłużania się, podwyższania podatków.

#### Determinanty organizacyjne:

1. struktura organizacyjna urzędu JST,
2. formy organizacyjno-prawne podmiotów realizujących zadania JST,
3. kultura organizacyjna JST – styl kierowania i rodzaj przywództwa – demokratyczny, autokratyczny i charyzmatyczny w zakresie działania organu wykonawczego JST oraz kierowników jednostek organizacyjnych JST,





4. uwarunkowania kadrowe – wiek, płeć, kompetencje, wykształcenie i chęć uczenia się, doświadczenie, cechy osobowości (kreatywność, zaradność, ekspansywność) członków władz samorządowych, kierowników i pracowników w administracji samorządowej,
5. stosowanie budżetowania programowego, wieloletniego planu finansowego, wieloletniego planu inwestycyjnego, planu zagospodarowania przestrzennego<sup>271</sup>; przeprowadzanie analizy: kondycji finansowej, płynności finansowej, zdolności do obsługi długu, ryzyka (w tym zwłaszcza ryzyka finansowego),
6. sprawny przepływ informacji między JST a jednostkami jej podległymi,
7. potencjał administracyjny JST, w tym rozwój e-administracji, regulacje prawne w zakresie dostępu do informacji publicznej i jawności życia publicznego,
8. otwartość na inicjatywy, zdolność dostrzegania zmian w otoczeniu i sprawne reagowanie na nie przez władze samorządowe oraz pracowników samorządowych,
9. etyka w działalności władz samorządowych i pracowników administracji samorządowej (formułowanie i przestrzeganie zasad kodeksu etyki),
10. jawność, przejrzystość, rozliczalność w działalności JST – formułowanie odpowiednich procedur oraz ich wdrażanie w życie.

### 3. Czynniki szczególnie negatywnie oddziałujące na stabilność fiskalną JST

Jednostki samorządu terytorialnego powinny funkcjonować w warunkach możliwie wysokiej samodzielności finansowej, stabilności systemu finansów publicznych, w tym finansów samorządowych (system dochodów JST, podział zadań publicznych między szczebel centralny i samorząd terytorialny<sup>272</sup>).

Rosnące zadłużenie i wydatki bieżące, malejący udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem oraz dochodów własnych w dochodach ogółem zagraża zrównoważonemu rozwojowi JST, zaspokojeniu popytu na usługi publiczne,

<sup>271</sup> Głównym instrumentem umożliwiającym określenie następstw budżetowych i ekonomicznych procesów planowania przestrzeni w gminach pod względem ich realności i efektywności winna być prognoza skutków finansowych miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Prognoza ta powinna określać: przewidywany wpływ ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego na dochody własne gminy (w tym na wpływy z podatku od nieruchomości i inne dochody związane z obrotem nieruchomościami oraz na opłaty i odszkodowania); wydatki związane z realizacją inwestycji z zakresu infrastruktury technicznej, które należą do zadań własnych gminy; wnioski i zalecenia dotyczące przyjęcia proponowanych rozwiązań projektu planu miejscowego, wynikające z uwzględnienia ich skutków finansowych. K. Wójtowicz: *System planowania przestrzennego a stabilność fiskalna polskich gmin*. Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu 404, 2015, s. 313.

<sup>272</sup> Eadem: *Podział zadań publicznych między państwo a samorząd a problem zapewnienia stabilności fiskalnej jednostek samorządu terytorialnego*. Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy 2014, t. 40(4), s. 306.



absorpcji środków europejskich. Niska samodzielność dochodowa JST może generować problemy z wypracowaniem nadwyżki operacyjnej i tym samym ograniczać zdolność JST do realizacji inwestycji finansowanych ze źródeł zwrotnych. Do tego niski stopień decentralizacji finansów publicznych i debudżetyzacja negatywnie oddziałują na stabilność fiskalną JST<sup>273</sup>.

Identyfikacja determinant stabilności fiskalnej JST pozwala na wyróżnienie szczególnie tych z nich, które w największym stopniu destabilizują finanse samorządowe w Polsce. Wybrane czynniki w tym zakresie omówiono w podziale na niezależne i zależne od JST. Wśród czynników niezależnych od JST zwrócono przede wszystkim uwagę na te z nich, które mają wpływ na podstawy prawne funkcjonowania JST i system finansowania ich działalności, np. malejąca samodzielność finansowa (dochodowa i wydatkowa), ograniczona zdolność do zaciągania i obsługi długu, niestabilność systemu finansów publicznych, w tym zwłaszcza systemu dochodów JST i systemu zadań publicznych nakładanych na JST. Natomiast wśród czynników zależnych od JST wskazano na ograniczoną przejrzystość finansów publicznych, w tym finansów samorządowych, niedoskonałości planowania oraz oceny wykonania planów zarówno na szczeblu centralnym, jak i samorządu terytorialnego, błędne decyzje i ograniczoną odpowiedzialność/rozliczalność decydentów samorządowych za skutki podjętych decyzji.

Istotne znaczenie dla stabilności fiskalnej JST ma przede wszystkim system dochodów JST. Dochody JST (w tym źródła tych dochodów) powinny być: *adekwatne* do kosztocłonności realizowanych zadań przez JST, *wydajne* (możliwość uzyskania najwyższego dochodu bez uszczerbku na źródle poboru)<sup>274</sup>, *antycykliczne* (pewne i przewidywalne o niskiej wrażliwości na zmiany koniunktury)<sup>275</sup>, *stałe* (nie są dokonywane zasadnicze zmiany w ich konstrukcji prawnej)<sup>276</sup>, *optymalne*

<sup>273</sup> M. Bitner, J. Sierak: *Ocena zdolności jednostek samorządu terytorialnego do finansowania projektów inwestycyjnych w perspektywie finansowej 2021–2027*. Optimum Economic Studies 2022, nr 4(110), s. 97–98.

<sup>274</sup> Wśród dochodów publicznych istotną rolę odgrywają dochody podatkowe. Wydajność fiskalna podatków w ujęciu węższym (ilościowym) rozumiana jest jako zdolność do dostarczania znacznych dochodów niezbędnych do wykonania zadań władzy publicznej, w tym samorządowej, a w ujęciu szerszym (ilościowo-jakościowym) wydajność ta jest oceniana w odniesieniu do funkcji fiskalnej podatków, polegającej na zapewnieniu dochodów budżetowych służących pokryciu obciążeń publicznych. Podatek wydajny fiskalnie powinien: dostarczać znaczących środków publicznych, być stabilny, elastyczny i tani. T. Famulska, R. Dziemianowicz, K. Biernacki, B. Rogowska-Rajda: *Wydajność fiskalna podatkowych źródeł dochodów jednostek samorządu terytorialnego w Polsce*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2019, s. 20.

<sup>275</sup> Silne uzależnienie dochodów JST od sytuacji gospodarczej kraju i kondycji ekonomicznej podmiotów gospodarczych funkcjonujących na terenie danej JST jest niekorzystne w warunkach dekoniunktury, przyczyniając się do pogłębiania zróżnicowania potencjału dochodowego JST. Dotyczy to zwłaszcza dochodów z: udziałów we wpływach z PIT i CIT, podatku od czynności cywilnoprawnych, majątku rzeczowego (sprzedaż, dzierżawa).

<sup>276</sup> Stałe kategorie dochodów pozwalają władzom samorządowym na swobodne długoterminowe planowanie gospodarki finansowej (dochody są przewidywalne i możliwe do oszacowania).



## Rozdział 7. DETERMINANTY STABILNOŚCI FISKALNEJ JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO 149

(czytelny związek między podatkami i opłatami lokalnymi a korzyściami podmiotów zobowiązanych do ich płacenia; dochody możliwe do pozyskania), niezależne (przyznane do wyłącznej dyspozycji JST)<sup>277</sup>.

Część ograniczeń konstrukcji systemu dochodów JST wynika z cech ustrojowych państwa i uwarunkowanych politycznie możliwości dostosowania prawa do wymogów sprawnie funkcjonującego samorządu terytorialnego. System ten powinien być tak zaprojektowany, by przydzielone JST zadania publiczne mogły być sfinansowane w stopniu zapewniającym zachowanie ustalonych standardów jakościowych. Konstrukcja systemu dochodów JST wymaga: wyceny kosztów zadań JST, podziału dostępnych rodzajów dochodów publicznych pomiędzy szczebel centralny i samorządowy, oceny, czy dochody należne poszczególnym JST są wystarczające do sfinansowania kosztów wykonania ich zadań (z uwzględnieniem uzasadnionych różnic kosztów wykonania tych samych zadań w różnych JST), ustalenia zasad uzupełniającego zasilania tych JST, dla których przyznane dochody własne są niewystarczające. Za kryteria porównywania różnych wariantów katalogu dochodów samorządowych można przyjąć: stopień sfinansowania wydatków samorządowych dochodami własnymi; wrażliwość dochodów na procesy inflacyjne i inne czynniki powodujące wzrost kosztów wykonywania zadań samorządowych; możliwości oddziaływania JST na poziom przyznanym im dochodów własnych; uwzględnienie w systemie dochodów stałych zasad dostosowujących poziom dochodów samorządowych do zmian zakresu ich zadań (w zakresie jakościowym i ilościowym) oraz do zmian legislacyjnych wpływających na rozmiary dochodów samorządowych; stopień formalizacji zasad ustalania dochodów wyrównawczych, wyrażający się w dążeniu do maksymalnego ograniczenia arbitralnego oddziaływania administracji rządowej na wielkość środków przekazywanych JST<sup>278</sup>.

W strukturze dochodów własnych JST dominują dochody z tytułu udziału we wpływach z podatków dochodowych (PIT i CIT). Nie jest to optymalne źródło finansowania zadań JST z punktu widzenia stabilności finansów samorządowych. Dochody z tego źródła są wydajne w tych JST, w których zamieszkuje lub ma siedzibę znaczny odsetek podatników w podatkach dochodowych. W okresie kryzysu może nastąpić znaczny spadek wpływów z tego źródła dochodów zagrażający stabilności fiskalnej JST. Do tego duża zmienność konstrukcji tych podatków potęguje ryzyko ich niestabilności fiskalnej<sup>279</sup>. Dla przykładu warto zwrócić uwagę na rozwiązania, które zaproponowano JST jako rekompensatę ubytku ich

<sup>277</sup> Jednostki samorządu terytorialnego winny być wyposażone w odpowiedni zakres samodzielności finansowej, w tym samodzielności dochodowej, który może sprzyjać zwiększeniu odpowiedzialności władz samorządowych za prowadzoną gospodarkę finansową i przyczynić się do racjonalizacji wydatków, a także służyć lepszemu dostosowaniu polityki fiskalnej do lokalnych preferencji.

<sup>278</sup> E. Malinowska-Misiąg, W. Misiąg: *Dostosowanie dochodów do zadań samorządu terytorialnego w Polsce. Praktyka i rekomendacje*. Studia BAS 2021, nr 1(65), s. 20.

<sup>279</sup> K. Wójtowicz: *Udział w podatkach państwowych a problem stabilności fiskalnej jednostek samorządu terytorialnego w Polsce*. *Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio H Oeconomia* 2014, t. 48(2), s. 138–139.



dochodów z uwagi na zmiany konstrukcji PIT (w związku z rządowym planem rozwoju Polski Ład) poprzez przekazanie im dochodów transferowych (uzupełnienie subwencji ogólnej, nowa część subwencji ogólnej, dotacje z programów rządowych). Na zmianach tych przede wszystkim tracą miasta na prawach powiatu (dotychczas najwięksi beneficjenci wpływów z tego podatku) ze względu na wysoki poziom udziału we wpływach z PIT oraz przyjęte limity maksymalnej rekompensaty ubytku dochodów, a zyskują gminy o dużej liczbie mieszkańców, w których dochody z tytułu udziału we wpływach z PIT były niskie z uwagi na rolniczy charakter gminy, oraz gminy, które otrzymały dotację z Rządowego Funduszu Polski Ład: Program Inwestycji<sup>280</sup>. Brak pełnej rekompensaty ubytku dochodów będzie skłaniał JST do sięgania do zwrotnych źródeł finansowania w celu sfinansowania wydatków (o ile pozwoli na to ich kondycja finansowa). W celu zrekompensowania JST ubytków dochodów, nie ograniczając ich samodzielności finansowej, lepiej byłoby: urealnić bazę kwoty referencyjnej w zakresie dotyczącym kwoty dochodów JST z tytułu udziału we wpływach z PIT; przyznać JST udziały w ryczałcie od przychodów ewidencjonowanych (włączyć dochody z tego podatku do łącznej kwoty dochodów z PIT); podwyższyć poziom udziału we wpływach z PIT (rezygnując z części rozwojowej subwencji ogólnej); urealnić kwotę części oświatowej subwencji ogólnej; określić jasne i trwałe zasady ubiegania się o środki z funduszu Program Inwestycji Strategicznych; przekazać JST część przychodów państwowych funduszy celowych<sup>281</sup>.

W ostatnich latach zaobserwować można zmniejszanie roli finansów samorządowych, co wynika z: ograniczania samodzielności dochodowej JST (ograniczenia stabilności i wydajności dochodów własnych, ograniczony zakres lokalnego władztwa podatkowego, dysfunkcyjny system wyrównywania dochodów JST – tzw. janosikowe, dominacja dochodów transferowych)<sup>282</sup>; nieadekwatności dochodów do wydatków na zadania przekazane JST (przy braku standardów usług lokalnych co do ich zakresu, poziomu i kosztu); ograniczania samodzielności wydatkowej JST poprzez finansowanie zadań JST ze środków funduszy celowych zaliczanych i niezaliczanych do sektora finansów publicznych (debudżetyzacja i zaciemnianie obrazu przepływów finansowych w sektorze finansów publicznych, jak również poziomu niezrównoważenia finansów publicznych i zadłużenia państwa). W celu zahamowania tego procesu należy: wzmocnić dochody własne JST w postaci podatków i opłat lokalnych; ograniczyć uznaniowość przekazywania transferów z budżetu państwa i funduszy rządowych do budżetów samorządowych (zasady rozpatrywania wniosków i kryteria podziału środków nie są przejrzyste);

<sup>280</sup> D. Wyszowska, A. Wyszowski, P. Dziekański: *Polish Deal and financial autonomy of communes in Poland...*, op. cit., s. 120.

<sup>281</sup> S. Kańduła: *Polski Ład z perspektywy samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] *Polski Ład a opodatkowanie dochodów. Ujęcie prawne, finansowe i ekonomiczne*, E. Małecka-Ziembińska (red.), Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu, Poznań 2023, s. 106–109.

<sup>282</sup> M. Poniałowicz: *Determinanty autonomii dochodowej samorządu terytorialnego w Polsce*. *Nauki o Finansach* 2015, nr 1(22), s. 21.



realnie, rzetelnie i adekwatnie kalkulować koszty zadań nakładanych na JST; zapewnić JST stabilne, niezależne i adekwatne źródła finansowania; ograniczyć postępującą debudżetyzację finansów publicznych<sup>283</sup>.

Dochody transferowe i mechanizmy wyrównawcze mają szereg negatywnych cech: uznaniowość i dyskrecjonalny charakter, podatność na manipulacje polityczne, niestabilność i niska przewidywalność z punktu widzenia wpływów do budżetów samorządowych, ograniczanie suwerenności konsumenta lokalnego, stwarzanie zagrożenia nieprawidłowego ukierunkowania redystrybucji, sztuczne zaburzenie naturalnego układu zróżnicowania cech lokalnych grup usług publicznych, demotywowanie nieefektywnych JST do lepszego zarządzania dochodami własnymi i stymulowania lokalnego rozwoju ekonomicznego, zniekształcenie samodzielności finansowej JST, wzmaganie skłonności JST do nadmiernych wydatków i tym samym osłabianie odpowiedzialności fiskalnej na szczeblu samorządowym, niekorzystny wpływ na specyfikę zachowań (JST chętniej wydają środki finansowe otrzymywane od rządu niż własne dochody budżetowe)<sup>284</sup>.

Bardzo ważna w działalności JST jest przejrzystość (transparentność) i odpowiedzialność (rozliczalność) fiskalna.

Strona podażowa przejrzystości fiskalnej koncentruje się na ujawnianiu informacji przez władze samorządowe o ich decyzjach, procesach, funkcjonowaniu i wydajności, a strona popytowa skupia się na dostępie do informacji i ich użyteczności (dla interesariuszy) w celu lepszego zrozumienia polityk publicznych i zwiększenia zaufania publicznego. Takie podejście do przejrzystości obejmuje zarówno aktywną działalność informacyjną władz samorządowych, jak i bierne formy przejrzystości, kiedy reagują one na żądania zewnętrzne zgodnie z regulacjami prawnymi w zakresie dostępu do informacji publicznej. Dlatego też przejrzystość fiskalna ma dwa poziomy: wewnętrzny – zarządzanie podmiotami sektora samorządowego, interakcje między władzą publiczną (centralną i samorządową) a obywatelami oraz zewnętrzny – otoczenie polityczne, gospodarcze, społeczne, które wywiera naciski na władze samorządowe w celu wdrożenia przejrzystości fiskalnej, która stwarza warunki dla rozliczalności odpowiedzialności rządzących na szczeblu centralnym/samorządowym przed społeczeństwem/społecznością lokalną<sup>285</sup>.

Odpowiedzialność fiskalna wiąże się ze strategiami zarządzania długiem i realizacją wydatków. Bycie fiskalnie odpowiedzialnym może oznaczać: redukcję zadłużenia, całkowitą eliminację zadłużenia, kontrolowanie poziomu zadłużenia bez jego całkowitej redukcji, przy czym bardzo ważne jest równoważenie budżetu (przede wszystkim jego części operacyjnej). Zobowiązanie do odpowiedzialności fiskalnej jest zapewnieniem władz samorządowych do rozsądnego gromadzenia i wydatkowania środków publicznych bez nakładania nadmiernych obciążeń na członków społeczności samorządowej. Nieodpowiedzialność fiskalna jest zwykle

<sup>283</sup> L. Patrzałek, M. Poniatowicz, B. Guziejewska, S. Kańduła: *Od rozwoju do erozji finansów samorządu terytorialnego w Polsce...*, op. cit., s. 97–101.

<sup>284</sup> Eidem: *Nierówności fiskalne...*, op. cit., s. 175–176.

<sup>285</sup> M. Jastrzębska, *Determinanty (nie)przejrzystości...*, op. cit. s. 17.



związana z brakiem skutecznego planowania finansowego. Kiedy władze samorządowe są nieodpowiedzialne fiskalnie, zdolność do efektywnego funkcjonowania JST jest poważnie ograniczona. Sytuacje kryzysowe i katastrofy pojawiają się niespodziewanie, nawet przy najlepszym planowaniu, a władze samorządowe muszą mieć szybki dostęp do funduszy rezerwowych, aby móc pośredniczyć w naprawianiu szkód i udzielać pomocy, gdy jest ona potrzebna. Nieodpowiedzialne fiskalnie władze samorządowe nie są w stanie realizować programów mających na celu zapewnienie szybkiej pomocy i mogą mieć problemy w realizacji wcześniej ustalonych programów<sup>286</sup>. Władze samorządowe, które chcą być bardziej odpowiedzialne fiskalnie, wdrażają określone rozwiązania służące przejrzystości fiskalnej. Ponadto wprowadzają w życie instrumenty służące skutecznemu i efektywnemu gromadzeniu i wydatkowaniu środków publicznych, takie jak budżet zadaniowy, wieloletnie planowanie finansowe, audyt efektywnościowy, ewaluacja (w szczególności ewaluacja typu ex-post)<sup>287</sup>.

W praktyce ograniczona jest odpowiedzialność/rozliczalność władz samorządowych za podejmowane decyzje w warunkach niskiej aktywności obywatelskiej (partycypacji w planowaniu rocznym i wieloletnim oraz ocenie efektów wykonania tych planów) oraz niskiej skuteczności i efektywności kontroli społecznej, jak również kontroli zarządczej<sup>288</sup>.

Władze samorządowe winny zabiegać o poparcie przez społeczność samorządową realizowanych programów i strategii, tj. sposobów i kierunków wydatkowania środków publicznych, jak również metod gromadzenia dochodów (np. poziom stawek podatków i opłat lokalnych, stosowane ulgi, zwolnienia, umorzenia). Powinny one aktywnie oddziaływać na źródła dochodów oraz racjonalne ich wydatkowanie. Mogą to czynić tylko pośrednio, wykorzystując lokalne władztwo podatkowe, które posiadają w odniesieniu do dochodów własnych innych niż udziały we wpływach z podatków państwowych (władztwo to należy tylko do

<sup>286</sup> A. Fölscher: *A Balancing Act: Fiscal Responsibility. Accountability and the Power of the Purse*. OECD Journal on Budgeting 2006, vol. 6 (2), s. 1–2.

<sup>287</sup> M. Postuła: *Problem rozliczalności w zarządzaniu wydatkami publicznymi*. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego nr 766, Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia 2013, nr 62, s. 156.

<sup>288</sup> Przykładem może być nieistniejąca już gmina Ostrowice w województwie zachodniopomorskim, która była nadmiernie zadłużona (zaciągała pożyczki w parabankach) i utraciła zdolność do obsługi długu. Nie mogła zostać postawiona w stan upadłości, ale została zniesiona. Jej obszar został 1 stycznia 2019 roku włączony do gmin sąsiednich (Drawsko Pomorskie i Złocieniec). Gmina została zlikwidowana na mocy specustawy (przygotowanej przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji) i po jej uchwaleniu Rada Ministrów na mocy wydanego rozporządzenia zniósła gminę – <https://gospodarka.dziennik.pl/news/artykuly/588270,zachodniopomorskie-gmina-ostrowice-likwidacja-specustawa.html>. Dopiero w kwietniu 2022 roku (gmina Ostrowice nie istniała już ponad trzy lata) Sąd Okręgowy w Koszalinie uznał, że wójt i skarbnik tej gminy swoim działaniem doprowadzili do szkody majątkowej w wielkich rozmiarach i upadku gminy. Wyrok jest nieprawomocny. Wójt i skarbnik złożyli apelację w lutym 2023 roku, którą rozpoznawać będzie Sąd Apelacyjny w Szczecinie – <https://www.portalsamorzadowy.pl/polityka-i-spoleczenstwo/wojt-i-skarbnik-ostrowic-skazani-na-7-lat-jest-apelacja-od-wyroku,440012.html>.



gmin). Działania te powinny być nakierowane na poprawę warunków prowadzenia działalności gospodarczej w gminie oraz poprawę warunków życia, co mogłoby się przełożyć na wzrost liczby podmiotów gospodarczych i mieszkańców, a w efekcie na wzrost poziomu dochodów podatkowych gminy.

Osoby podejmujące decyzje finansowe winny brać pod uwagę konsekwencje ich realizacji, zarówno w krótkim, jak i długim okresie (o ile możliwe są do przewidzenia długofalowe skutki decyzji finansowych w momencie ich podejmowania), a także powinny zdawać sobie sprawę, jakie przyczyny wywołały konieczność podjęcia określonych decyzji finansowych. Niestety wciąż brakuje profesjonalnie przygotowanych kadr do gospodarowania publicznymi zasobami pieniężnymi (szczególnie w małych JST), według zasad i metod stosowanych w gospodarce rynkowej (w oparciu o doświadczenia i rozwiązania stosowane w państwach wysoko rozwiniętych), oraz podejmowania wysiłku na rzecz skutecznego pozyskiwania środków ze źródeł pozabudżetowych (w tym z Unii Europejskiej). Sporządzanie budżetu na podstawie zmian aktualnej struktury dochodów i wydatków skorygowanej o planowany wskaźnik inflacji nie zapewnia rozwoju działalności JST i efektywnego gospodarowania środkami publicznymi oraz wzrostu poziomu jakości świadczonych usług publicznych. Do tego brak systemu wskaźników efektywności działania oceniających ponoszone koszty i osiągnięte wyniki działalności oraz nieperiodyczna ocena efektywności i skuteczności wykorzystania zasobów rzeczowych, finansowych, osobowych itd. niekorzystnie wpływa na jakość zarządzania finansami JST. Ponadto niedostateczny rozwój narzędzi i umiejętności przeprowadzania analizy finansowej utrudnia jej wykorzystanie w planowaniu finansowym i w efekcie w zarządzaniu finansami JST. Niekorzystny wpływ mają również ograniczone działania władz samorządowych w prowadzeniu monitoringu gromadzonych dochodów i ponoszonych wydatków (przewaga działań doraźnych zamiast usystematyzowanych; dla przykładu zmiany demograficzne powinny być systematycznie monitorowane w celu utrzymania stabilności fiskalnej JST).

Reasumując rozważania na temat stabilności fiskalnej i czynników mających na nią negatywny wpływ, warto przytoczyć rekomendacje OECD służące poprawie mechanizmów budżetowych na szczeblu samorządowym i wzmocnieniu stabilności fiskalnej JST<sup>289</sup>:

1. wzmocnienie koordynacji pomiędzy JST a rządem, a w szczególności Ministerstwem Finansów, w celu wspólnego rozwiązywania problemów średnioterminowej polityki budżetowej na wszystkich szczeblach administracji, poprzez podtrzymanie regularnego dialogu na temat finansów publicznych oraz poprawę oceny skutków regulacji prawnych,
2. podjęcie działań na rzecz większego udziału JST w dochodach publicznych i większej stabilności dochodów JST w odniesieniu do transferów rządowych i podatków wspólnych poprzez zwiększenie udziału JST w dochodach publicz-

<sup>289</sup> *Lepsze zarządzanie, planowanie i dostarczanie usług w jednostkach samorządu lokalnego w Polsce*, OECD, 2021, s. 217-219 – <https://www.oecd.org/finance/lepsze-zarzadzanie-planowanie-i-dostarczanie-us-ug-w-jednostkach-samorządu-lokalnego-w-polsce-b1c061dd-pl.htm>.



- nych oraz zwiększenie pewności dochodów w odniesieniu do transferów z budżetu państwa i udziałów w dochodach podatkowych budżetu państwa,
3. kontrolowanie efektywności wydatków publicznych poprzez przeglądy wydatków i regularną analizę porównawczą na potrzeby podejmowanych decyzji budżetowych,
  4. wzmocnienie średniookresowej perspektywy budżetowej (powiązanie budżetów z priorytetami strategicznymi w sposób kompleksowy i wykraczający poza cykl roczny),
  5. upowszechnienie stosowania budżetowania zadaniowego (podejście przyrostowe),
  6. zapewnienie partycypacyjnego podejścia do sporządzania budżetu poprzez stworzenie bardziej zinstytucjonalizowanych możliwości angażowania obywateli.

## Podsumowanie

Reforma samorządu terytorialnego w Polsce miała przyczynić się do zwiększenia zakresu odpowiedzialności jednostek samorządu terytorialnego, ale również do zwiększenia zakresu ich samodzielności, w tym samodzielności finansowej. Cele te jednak są niemożliwe do osiągnięcia bez rzeczywistej decentralizacji finansów publicznych i adekwatnego do zakresu wykonywanych zadań podziału środków publicznych między szczebel centralny i samorządowy (zamiast kontynuacji decentralizacji finansów publicznych ma miejsce dekoncentracja finansów publicznych, w tym debudżetyzacja)<sup>290</sup>.

Podstawowym warunkiem skuteczności wieloletniego planowania finansowego, w tym planowania zadań inwestycyjnych jest stabilność dochodowa (oparta na efektywnych fiskalnie źródłach dochodów własnych JST), jak i samodzielność wydatkowa (oparta na stabilnym systemie zadań JST). Trzeba jednak pamiętać, że stabilność fiskalna JST nie zależy jedynie od czynników, na które JST nie ma wpływu (np. determinanty instytucjonalno-prawne, społeczne i naturalne), ale również od czynników, na które ma ona wpływ (np. determinanty ekonomiczno-finansowe związane z potencjałem ekonomiczno-finansowym JST i organizacyjne).

Jednostka samorządu terytorialnego powinna przygotować się na niekorzystny wpływ czynników ryzyka i wzmocnić swoją kondycję finansową w długim okresie, dzięki czemu może być mniej podatna na skutki finansowe czynników ryzyka.

<sup>290</sup> Ponad 20 lat temu wskazałam słabości systemu finansowego JST oraz problemy finansowe JST, które one generują, a także zaproponowałam zmiany w tym systemie ze szczególnym uwzględnieniem systemu dochodów JST. Artykuł został opublikowany jeszcze przed zmianą systemu dochodów JST, która miała miejsce w 2003 roku, a pomimo to poruszane w nim zagadnienia są wciąż aktualne. M. Jastrzębska: *Decentralizacja finansów publicznych w Polsce a system finansowy samorządu*. Gospodarka Narodowa 2002, vol. 7-8, s. 17-29.





## Rozdział 7. DETERMINANTY STABILNOŚCI FISKALNEJ JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO 155

Wiele czynników ryzyka krótkoterminowego wiąże się z nagłymi zmianami, np. klęski żywiołowe, zakłócenia społeczno-gospodarcze, zmiany w procesie podejmowania decyzji politycznych. Dlatego też ważne jest posiadanie przez JST nadwyżek finansowych i tworzenie przez nią rezerw środków finansowych, aby móc zaspokajać potrzeby społeczności samorządowej (zaplanowane i nagle powstałe) bez utraty płynności finansowej oraz zdolności do obsługi długu, jak również do rozwoju (polepszenie warunków życia i prowadzenia działalności gospodarczej na terenie JST).