

dr hab. Maria JASTRZĘBSKA, prof. PG

Politechnika Gdańska

e-mail: maria.jastrzebska@pg.edu.pl

ORCID: 0000-0002-0027-930X

DOI: 10.15290/oes.2023.03.113.01

ZDROWIE FISKALNE JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO¹

Streszczenie

Cel – Celem artykułu jest określenie istoty i determinant zdrowia fiskalnego jednostek samorządu terytorialnego (JST) w Polsce oraz zakresu jego pomiaru i oceny.

Metoda badań – Wykorzystano analizę deskryptywną, analizę porównawczą oraz wnioskowanie indukcyjne i dedukcyjne.

Wyniki – W krajowej literaturze przedmiotu poświęcono wiele uwagi problematyce kondycji finansowej i stabilności finansowej JST, ale słabo rozpoznana jest problematyka zdrowia fiskalnego JST. W sposób autorski wyjaśniono istotę zdrowia fiskalnego JST oraz sklasyfikowano jego determinanty, a następnie zaproponowano zakres jego pomiaru i oceny.

Oryginalność/wartość/implikacje/rekomendacje – Przeprowadzono badania teoretyczne w zakresie istoty zdrowia fiskalnego JST w kontekście kondycji finansowej i odporności finansowej JST. Zdrowie fiskalne JST jest terminem mniej rozpoznanym w krajowej literaturze przedmiotu niż termin zdrowe finanse publiczne. Odnosi się ono do kondycji finansowej i stabilności finansowej JST, ale nie jest tożsame z tymi terminami. W praktyce brakuje kompleksowego i powszechnie przyjętego modelu pomiaru i oceny zdrowia fiskalnego JST, co stanowić powinno wyzwanie dla badaczy chcących wypełnić tę lukę.

Słowa kluczowe: zdrowie fiskalne, jednostka samorządu terytorialnego.

FISCAL HEALTH OF LOCAL AUTHORITIES

Summary

Purpose – The purpose of the article is to identify the essence and determinants of the fiscal health of territorial self-government units (TSU) in Poland and the scope of its measurement and assessment.

¹ Artykuł wpłynął 3.07.2023, zaakceptowano 7.09.2023.

Research methods – Descriptive analysis, comparative analysis, and inductive and deductive reasoning were used.

Results – A lot of attention has been paid to the issue of financial health and financial stability of territorial self-government units (TSUs) in the national literature, but the issue of the fiscal health of TSUs is poorly recognized. The authors clarified the essence of TSU fiscal health and classified its determinants, and then proposed a scope for its measurement and assessment.

Originality/value/implications/recommendations – Theoretical research was conducted on the essence of TSU fiscal health in the context of financial health and financial resilience of TSU. TSU fiscal health is a less recognized term in the national literature than the term healthy public finances. It refers to but is not identical to, the financial health and financial sustainability of TSUs. In practice, there is a lack of a comprehensive and widely accepted model for measuring and assessing the fiscal health of TSUs, which should be a challenge for researchers seeking to fill this gap.

Keywords: fiscal health, local government unit.

JEL classification: H11, H70, H77

1. Wstęp

Jednostki samorządu terytorialnego (JST) prowadzą swoją działalność we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność, co oznacza, że w ramach określonego prawnie zakresu kompetencji wyznaczają sobie cele oraz sposób ich realizacji i odpowiadają za wykonanie zadań. Dlatego też powinny monitorować stan swoich finansów, korzystając z rozwiązań opracowanych przez siebie lub przez inne JST, czy też związki JST, jak również instytucje zewnętrzne (Ministerstwo Finansów, regionalne izby obrachunkowe, specjalistów z uczelni i instytutów badawczych). Sytuacja finansowa JST pogarsza się w okresie kryzysów finansowych. Jeżeli wczesne sygnały ostrzegawcze o trudnościach budżetowych pozostają niezauważone, władze samorządowe mogą nie zdołać zapobiec trudnościom finansowym, co może niekorzystnie wpłynąć na świadczenie przez nie usług publicznych. W miarę jak JST stają w obliczu wzrostu odpowiedzialności za dostarczanie podstawowych usług, wzrasta również znaczenie właściwego sposobu oceny ich zdrowia fiskalnego. Zastosowanie zestawu wskaźników analizy finansowej wizualizujących zdrowie fiskalne JST w krótkim i długim okresie, biorąc pod uwagę istniejące obowiązki władz samorządowych wobec swoich wyborców, może być dokonane na podstawie analizy modeli przewidywania bankructwa



przedsiębiorstw oraz modeli zagrożenia fiskalnego. Celem artykułu jest określenie istoty i determinant zdrowia fiskalnego JST w Polsce oraz ustalenie zakresu jego pomiaru i oceny.

2. Istota zdrowia fiskalnego jednostek samorządu terytorialnego

Współczesne podejście do finansów oraz podejmowania decyzji finansowych nie polega jedynie na pomiarze i ocenie zasobów finansowych czy też rezultatów gromadzenia i wydatkowania środków finansowych (podejście zasobowe i procesowe) z uwzględnieniem czynników ekonomiczno-finansowych, lecz również czynników społecznych, w tym politycznych, prawnych, demograficznych, kulturowych i środowiskowych. Chodzi więc nie tylko o ocenę bieżącej kondycji finansowej JST, ale także o zdolność JST do radzenia sobie ze zmianami, które skutkować mogą trudnościami finansowymi w przyszłości.

Kondycja finansowa JST jest miarą względną oddającą stan finansów JST. W krótkim okresie odnosi się ona do adekwatnego poziomu świadczonych usług przez JST oraz do ich jakości zapewniającej zdrowie i dobrobyt mieszkańców (wypełnianie przez JST zobowiązań usługowych). Natomiast w długim okresie – do stanu wypłacalności, czyli zdolności JST do regulowania zobowiązań w całym okresie ich wymagalności. Chodzi konkretnie o dysponowanie przez JST dochodami zapewniającymi pełne pokrycie wydatków [Kotlińska, Żukowska, Zuba-Ciszewska, Mizak, Krawczyk-Sawicka, 2022, s. 370; Jastrzębska, 2009, s. 119–120].

Analiza kondycji finansowej JST dostarcza informacji o obecnej i przyszłej sytuacji majątkowej i finansowej oraz pozwala określić możliwości rozwojowe. Istotne jest ponadto uzyskanie danych o potencjalnych zagrożeniach, które mogą skutkować pogorszeniem kondycji finansowej [Zawora, 2015, s. 33]. Trudności finansowe JST w krótkim okresie przejawiają się w niemożności regulowania przez nią krótkoterminowych zobowiązań finansowych, natomiast w długim okresie dotyczą trendów w kształtowaniu się lokalnej bazy podatkowej w relacji do planowanego poziomu wydatków oraz przyszłych zobowiązań w okresie przekraczającym rok budżetowy. W tym ostatnim ujęciu eksponuje się brak możliwości sprostania określonym regulacjom prawnym w zakresie wyniku części operacyjnej budżetu i poziomu zadłużenia oraz niemożność pozyskiwania adekwatnych źródeł dochodów do finansowania usług publicznych o określonym standardzie w bieżącym i przyszłym okresie budżetowym [Wójtowicz, 2014, s. 103].



Problemy finansowe dotyczą JST z wielu przyczyn, zarówno pochodzenia zewnętrznego (np. sytuacja gospodarcza), jak i wewnętrznego (np. niewłaściwe zarządzanie finansami). Trudności finansowe wynikają z niskiego poziomu dochodów, spowodowanego nieefektywnymi staraniami o dodatkowe dochody oraz zmniejszającym się poziomem ściągальności dochodów własnych, czy też rosnących wydatków bieżących i inwestycyjnych oraz braku możliwości dostosowania ich wartości do możliwości finansowych JST, a także z braku kontroli nad jednostkami zależnymi, co może powodować konieczność zapewnienia im wsparcia finansowego przez JST [Malinowska-Misiąg, 2018, s. 118; Malinowska-Misiąg, 2020, s. 114–115].

Zdolność radzenia sobie z trudnościami finansowymi oraz adaptacja do zmieniających się okoliczności mają szczególne znaczenie. Dlatego warto zwrócić uwagę na odporność finansową JST rozumianą jako świadomość i przygotowanie do radzenia sobie w sytuacji zagrożeń zewnętrznych i wewnętrznych destabilizujących sytuację finansową JST. O odporności finansowej JST decydują nie tyle charakter JST oraz intensywność doświadczanych zakłóceń, ile jej wewnętrzne możliwości finansowe określone regulacjami prawnymi. Odporność finansowa jest rozumiana przede wszystkim jako długoterminowa wypłacalność władz samorządowych. Oznacza zdolność JST do terminowego regulowania zobowiązań oraz wychodzenia z szoków, które mogłyby zepchnąć ją ze ścieżki zrównoważonego rozwoju. Minimalnym warunkiem utrzymania tej zdolności jest to, aby stopa wzrostu zadłużenia była niższa lub równa stopie wzrostu całkowitych dochodów budżetowych. W trudnych czasach dług pomaga utrzymać zdolność do świadczenia usług, ale w trakcie wychodzenia z kryzysu powinien być zmniejszany w celu utrzymania odporności finansowej [Wójtowicz, Hodźi'c, 2022, s. 1–4, 8].

Organy nadzoru i kontroli JST w sprawach finansowych są zainteresowane przewidywaniem trudności finansowych, co oznacza, że oceniane są przez nie bieżące i przyszłe wyniki finansowe JST. Można mówić o trzech predyktorach przyszłej kondycji finansowej JST, tj. o równowadze, luzie i ryzyku. Równowaga odzwierciedla stopień, w jakim sytuacja finansowa JST pozwala sprostać bieżącym potrzebom i przewidywanym zmianom w przyszłości. Luz odnosi się do puli zasobów, którymi dysponuje JST, przekraczających to, co jest obecnie potrzebne do zapewnienia wymaganego w teraźniejszości i przyszłości poziomu usług. Ryzyko oznacza natomiast narażenie JST na stres fiskalny spowodowany zmianami w otoczeniu w przyszłości [Kooij, Groot, 2021, s. 233–244].

Biorąc pod uwagę występujące trudności finansowe w działalności JST, jak również zdolność radzenia sobie z nimi, szczególnie ważne jest dbanie o to, aby finanse JST były zdrowe. Bardzo ważne jest, aby formułowana i prowadzona polityka finansowa (w tym polityka budżetowa) dostosowywała się do zmieniających się



uwarunkowań finansowych w kontekście wzmacniania zdolności do ciągłości realizacji zadań na odpowiednim poziomie ilościowym i jakościowym. Ograniczenia budżetowe związane z regulacjami prawnymi, w tym np. lokalne reguły fiskalne dotyczące dochodów, wydatków, wyniku budżetu, zadłużenia, mogą okazać się niewystarczające w utrzymaniu dobrej kondycji finansowej JST w teraźniejszości i przyszłości. Dlatego też JST winny tworzyć fundusz służący stabilności sytuacji finansowej JST (fundusz stabilnościowy budżetu). Fundusz ten jest instrumentem polityki antycyklicznej, tzn. nadwyżki finansowe są kumulowane w okresach dobrej koniunktury, aby wspomagać pogorszoną sytuację finansową JST w okresie dekoniunktury. Środki takiego funduszu nie mogą służyć finansowaniu deficytu strukturalnego. Na fundusz powinno być przekazywanych np. 3–4% dochodów uzyskanych w okresie dobrej koniunktury, aby ograniczyć cięcia wydatków i podwyżki podatków w okresie złej koniunktury. Należy określić minimalną kwotę środków zgromadzonych w funduszu oraz opracować strategię wykorzystania tych środków. Tworzenie funduszu może być inicjowane przez władze centralne lub samorządowe [Czekaj, 2021 s. 5–6].

Zdrowie fiskalne jest wielowymiarowym i złożonym terminem. Rozumiane jest jako zdolność władz publicznych (centralnych i samorządowych) do zrównoważenia poziomu zobowiązań z poziomem dochodów. Jeśli JST nie posiada zasobów finansowych na odpowiednim poziomie, wówczas może doświadczać stresu fiskalnego. Dlatego też JST jest uważana za zdrową fiskalnie, jeśli ma zasoby pozwalające regulować zobowiązania. Stan zdrowia fiskalnego JST pozwala na ocenę, czy JST gromadzi i wydatkuje oraz pożycza i planuje środki finansowe w sposób, który pozwoli jej być odporną na kryzysy i wykorzystywać możliwości [McDonald, 2019, s. 82; Overton, Bland, 2022, s. 3].

Zdrowie fiskalne JST jest związane z istotą kondycji finansowej w długim okresie oraz odpornością finansową. W związku z tym winno być utożsamiane z finansami: zrównoważonymi, elastycznymi, w ograniczonym stopniu podatnymi na zagrożenia fiskalne (pogorszenie stabilności finansowej z powodu problemów związanych z deficytem i długiem), efektywnymi, przejrzystymi i odpowiedzialnymi. Zdrowie fiskalne zatem pozwala JST na wywiązywanie się ze zobowiązań finansowych, inwestowanie w infrastrukturę i rozwój oraz reagowanie na nieprzewidziane wyzwania bez narażania długoterminowej stabilności finansowej.

Warto zastanowić się, co sprzyja zdrowym finansom samorządowym. Można wymienić następujące filary zdrowia fiskalnego JST:

- *stabilność budżetowa* – JST powinna dążyć do utrzymania równowagi między dochodami a wydatkami budżetowymi, unikając nadmiernego zadłużenia i chronicznego deficytu budżetowego,



- *dywersyfikacja źródeł dochodów* – JST powinna poszukiwać różnorodnych sposobów pozyskiwania dochodów/przychodów, aby uniknąć nadmiernego uzależnienia od jednego źródła; w tym celu powinna: (1) oddziaływać na źródła dochodów własnych, np. poprzez optymalne wykorzystanie najbardziej wydajnych podatków lokalnych, promowanie turystyki lokalnej i generowanie dochodów z opłat za wstęp do atrakcji turystycznych czy opłat za nocleg, pozyskiwanie dochodów z reklam na terenie JST, kształtowanie opłat za usługi publiczne zgodnie z przyznanymi kompetencjami na mocy obowiązujących regulacji prawnych, efektywne zarządzanie majątkiem i generowanie dochodów ze sprzedaży lub wynajmu nieruchomości; (2) aktywnie ubiegać się o dotacje i subwencje od rządu, UE oraz innych instytucji na projekty inwestycyjne i społeczne; (3) inwestować środki finansowe w projekty generujące zyski, np. rozwój infrastruktury, budowa obiektów sportowych czy kulturalnych; (4) współpracować z sektorem prywatnym w celu realizacji projektów, które mogą generować dochody dla JST; racjonalnie korzystać z kredytów i pożyczek,
- *efektywne zarządzanie* – JST powinna dążyć do alokacji środków na priorytetowe projekty i usługi w sposób efektywny i skuteczny, co zapewni jej stabilność finansową i zrównoważony rozwój,
- *przejrzystość* – JST powinna zapewnić przejrzystość działań finansowych, udostępniając informacje o budżecie i projektach inwestycyjnych, aby mieszkańcy mieli pełen wgląd w jej gospodarkę finansową,
- *odpowiedzialność* – JST powinna być odpowiedzialna za swoje decyzje finansowe oraz dbać o zrównoważony rozwój, niezależnie od zmieniających się warunków,
- *zgodność podejmowanych decyzji z regulacjami prawnymi* – JST powinna unikać nieprawidłowości, co mogłoby pomóc w unikaniu nadużyć finansowych i sprzyjać przejrzystości JST,
- *planowanie długoterminowe* – JST powinna wypracować strategię finansową na kilka lat, uwzględniającą cele, priorytety oraz potencjalne wyzwania finansowe,
- *zarządzanie ryzykiem* – JST efektywnie zarządzające ryzykiem są bardziej odporne na wstrząsy i nieprzewidziane wydarzenia,
- *partycypacja społeczna* – JST powinna angażować mieszkańców w proces planowania poprzez konsultacje i opinie na temat priorytetów inwestycyjnych; wprowadzenie partycypacji mieszkańców w procesy budżetowe i decyzyjne może przyczynić się do lepszego zarządzania finansami, większej przejrzystości oraz efektywniejszego wykorzystania środków publicznych, wzmocnienia więzi między władzami lokalnymi a społecznością samorządową, tworząc bardziej demokratyczną i odpowiedzialną strukturę zarządzania,



- *innowacyjność* – JST powinna wprowadzać innowacyjne rozwiązania, które mogą poprawić efektywność i jakość usług publicznych oraz przyczynić się do oszczędności.

Szczególne znaczenie dla zdrowia fiskalnego JST w długim okresie ma odpowiedzialność fiskalna. Oznacza ona, że władze samorządowe racjonalnie gromadzą i wydatkują środki publiczne bez nakładania nadmiernych obciążeń na członków społeczności samorządowej. Bycie fiskalnie odpowiedzialnym może oznaczać: redukcję zadłużenia, całkowitą eliminację zadłużenia, kontrolowanie poziomu zadłużenia bez jego całkowitej redukcji, przy czym bardzo ważne jest równoważenie budżetu (szczególnie jego części operacyjnej). Jeżeli władze samorządowe są nieodpowiedzialne fiskalnie, to zdolność do efektywnego funkcjonowania JST jest poważnie ograniczona. Nieodpowiedzialność fiskalna jest zwykle związana z brakiem skutecznego planowania finansowego. Sytuacje kryzysowe, np. katastrofy, pojawiają się niespodziewanie, nawet przy najlepszym planowaniu, i władze samorządowe muszą mieć szybki dostęp do funduszy rezerwowych, aby móc pośredniczyć w usuwaniu skutków szkód i udzielać pomocy, gdy jest ona potrzebna. Władze samorządowe nieodpowiedzialne fiskalnie nie są w stanie realizować programów mających na celu zapewnienie szybkiej pomocy i mogą też mieć problemy z realizacją wcześniej ustalonych programów [Fölscher, 2006, s. 1–2]. Jeśli władze samorządowe chcą być bardziej odpowiedzialne fiskalnie, wprowadzają w życie instrumenty służące skutecznemu i efektywnemu gromadzeniu i wydatkowaniu środków publicznych, takie jak budżet zadaniowy, wieloletnie planowanie finansowe, audyt efektywnościowy, ewaluacja efektów prowadzonych działań oparta na kryterium skuteczności, efektywności, użyteczności, trwałości i trafności. Stosowanie tych instrumentów wzmacnia przejrzystość i stabilność finansów JST [Poniatowicz, 2012, s. 47; Postuła, 2013, s. 156].

W utrzymaniu dyscypliny, przejrzystości i odpowiedzialności fiskalnej kluczową rolę odgrywają reguły fiskalne, gdyż pomagają w rozliczaniu władz publicznych (centralnych i samorządowych) z ich decyzji finansowych, a poprzez określenie limitów wydatków, deficytu, zobowiązań mogą one pomóc w utrzymaniu stabilności finansowej (unikanie nadmiernego długu publicznego i chronicznego deficytu budżetowego). Ponadto mogą zachęcać władze publiczne do angażowania się w długoterminowe planowanie i priorytetowe traktowanie inwestycji, które mają pozytywny wpływ na wzrost gospodarczy i dobrobyt obywateli. Realizacja celów stosowania reguł fiskalnych zależy od ich siły. Można ją mierzyć, oceniając skuteczność, przestrzeganie reguł fiskalnych oraz ich wpływ na finanse publiczne i społeczeństwo. W tym celu poszukuje się odpowiedzi na pytania o to, czy reguły fiskalne: przyczyniają się do poprawy zdrowia fiskalnego (utrzymania



równowagi budżetowej i płynności finansowej, ograniczenia zadłużenia, kontroli wydatków); są przestrzegane (niski stopień przestrzegania reguł fiskalnych może osłabić ich siłę); są zrozumiałe dla wszystkich interesariuszy i czy informacje ich dotyczące są łatwo dostępne (większa przejrzystość przyczynia się do większej akceptacji i przestrzegania tych reguł); mają pozytywny lub negatywny wpływ na społeczeństwo, np. czy wpływają na poziom usług publicznych, jakość życia mieszkańców; przyczyniają się do długoterminowego planowania finansowego [Dziemianowicz, Kargol-Wasiluk, 2018, s. 54–55]. Trudno jednoznacznie wyka-zać związek między regułami fiskalnymi a stabilnością finansową JST ze względu na stopień decentralizacji fiskalnej, wrażliwość głównych źródeł dochodów JST na wahania koniunktury, zmienność regulacji prawnych znacząco wpływających na zarządzanie finansami JST, podejmowane przez JST działania mające na celu poprawę wyników finansowych i przestrzeganie obowiązujących reguł fiskalnych, ale obniżające jakość świadczonych usług publicznych [Malinowska-Misiąg, 2023, s. 79].

3. Determinanty zdrowia fiskalnego jednostek samorządu terytorialnego

Zdrowie fiskalne JST jest kształtowane przez wiele determinant oddziałujących na nie pozytywnie lub negatywnie w określonym czasie. Determinanty te można sklasyfikować (podejście autorskie na podstawie przeglądu literatury przedmiotu) w następujących grupach: instytucjonalno-prawne, ekonomiczno-finansowe, polityczne, społeczne i naturalne oraz organizacyjne [Dobrzyńska, Shakhniuk, 2008, s. 124–125; Filipiak, 2016b, s. 16–17 i 22–24; Filipiak, 2016a, s. 78–84; Kotlińska, Żukowska, Zuba-Ciszewska, Mizak, Krawczyk-Sawicka, 2022, s. 373; Jastrzębska, 2022, s. 19–21; Pączek-Jarmulska, 2016, s. 48–49; Poniatowicz, 2016, s. 12–13; Szołno-Koguc, 2021, s. 16–18; Śmiechowicz, 2021, s. 57–58; Wójtowicz, 2018, s. 219–223].

Determinanty instytucjonalno-prawne:

1. system finansowy – adekwatny, jednolity, spójny, stabilny, przejrzysty, zróżnicowany, antycykliczny;
2. zdolność instytucjonalna JST do samodzielnego gospodarowania środkami finansowymi (system finansowy gwarantujący samodzielność finansową JST i aktywizujący ją do podejmowania działań proefektywnościowych);
3. system dochodów oparty na: stałych źródłach dochodów własnych, racjonalnie określonych granicach lokalnego władztwa podatkowego i opłatowego, efektywnym wyrównaniu finansowym JST (pionowym i poziomym);



4. system zadań pozwalający JST decydować o metodach i zakresie jakościowym wykonywania zadań,
5. siła samorządowych reguł fiskalnych dotyczących dochodów, wydatków, deficytu, zadłużenia JST;
6. jakość regulacji prawnych – stabilne, przejrzyste (jasne, zrozumiałe), racjonalne;
7. rodzaj prowadzonej polityki fiskalnej oraz zmiany wydatków i zadań publicznych;
8. struktura systemu finansów publicznych – decentralizacja środków publicznych;
9. respektowanie zasady subsydiarności i adekwatności;
10. zakres oraz skuteczność i efektywność nadzoru nad działalnością JST.

Determinanty ekonomiczno-finansowe:

1. stan rozwoju gospodarczego kraju i regionu, w którym jest położona JST;
2. działalność społeczno-gospodarcza państwa i stan finansów publicznych w kraju;
3. stopień rozwoju prywatyzacji i mechanizmów rynkowych;
4. zakres i sposób wykorzystania lokalnego władztwa dochodowego i wydatkowego;
5. swoboda dysponowania nadwyżkami finansowymi (inwestycje rzeczowe i finansowe);
6. bieżąca i prognozowana sytuacja finansowa JST;
7. skala podejmowanych przedsięwzięć inwestycyjnych przez JST;
8. koncepcja finansowania zadań JST;
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 społeczne i naturalne:

1. szczebel i rodzaj JST;
2. wielkość JST;
3. położenie JST;
4. potrzeby, dostępne zasoby, walory naturalne, warunki klimatyczne;
5. częstotliwość i dotkliwość katastrof naturalnych;
6. zmiany demograficzne na terenie JST;
7. zmiany w sytuacji finansowej gospodarstw domowych i podmiotów prowadzących działalność gospodarczą;



8. jakość życia oraz skala specyficznych problemów społecznych na terenie JST;
9. postawa mieszkańców i efektywność kontroli społecznej;
10. stosunek mieszkańców i podmiotów gospodarujących na terenie JST do podatków i opłat lokalnych oraz usług publicznych.

Determinanty polityczne:

1. stosunki panujące między władzami centralnymi a samorządem terytorialnym i sposób sprawowania władzy na szczeblu centralnym;
2. polityka społeczno-gospodarcza rządu i przenoszenie zadań publicznych ze szczebla centralnego na szczebel samorządowy;
3. sposób sprawowania władzy w JST;
4. konflikty między organem stanowiącym a organem wykonawczym, jak również między profesjonalistami (doradcami) i pracownikami urzędu JST;
5. wybór odpowiednich działaczy potrafiących rozwiązywać problemy lokalne i regionalne;
6. efekty działań środowiskowych i lokalnych grup nacisku oraz działań politycznych o zasięgu krajowym i międzynarodowym;
7. interesy partii sprawujących władzę w 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) i ideologia polityczna (orientacja polityczna) a skłonność władz samorządowych do zadłużania się czy też podwyższania podatków, aby finansować wydatki na zadania.

Determinanty organizacyjne:

1. struktura organizacyjna urzędu JST;
2. formy organizacyjno-prawne podmiotów realizujących zadania JST,
3. kultura organizacyjna JST – styl kierowania i rodzaj przywództwa,
4. uwarunkowania kadrowe,
5. wykorzystywanie budżetowania programowego, wieloletniego planu finansowego, wieloletniego planu inwestycyjnego, planu zagospodarowania przestrzennego, analizy sytuacji 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;
10. jawność, przejrzystość, rozliczalność w działalności JST – formułowanie odpowiednich procedur oraz ich wdrażanie w życie.

Na koniec można zidentyfikować czynniki, które negatywnie oddziałują w naszym kraju na zdrowie fiskalne JST. Są one następujące:

1. ograniczona decentralizacja finansów publicznych; zamiast tego dekoncentracja i debudżetyzacja skutkujące ograniczeniem samodzielności finansowej JST;
2. upolitycznienie samorządu terytorialnego;
3. niestabilność regulacji prawnych i ich malejąca jakość;
4. ograniczona efektywność i skuteczność mechanizmów kontroli społecznej oraz słabości kontroli i nadzoru nad działalnością JST;
5. ograniczona odpowiedzialność/rozliczalność decydentów samorządowych za skutki podjętych decyzji;
6. ograniczona przejrzystość finansów samorządowych;
7. niedostateczne umiejętności przeprowadzania wnikliwej analizy finansowej;
8. niedoskonałości planowania oraz oceny wykonania planów;
9. brak systematycznej oceny efektywności działania JST (ponoszone koszty i osiągnięte wyniki);
10. ograniczone działania władz samorządowych w monitorowaniu procesu gromadzenia i wydatkowania środków publicznych (przewaga działań doraźnych nad usystematyzowanymi).

4. Zakres pomiaru i oceny zdrowia fiskalnego jednostek samorządu terytorialnego

Interesariuszami pomiaru i oceny zdrowia fiskalnego JST są mieszkańcy, władze samorządowe, kadra urzędnicza, JST w danym regionie, władze centralne, organy nadzoru nad działalnością JST, inwestorzy i przedsiębiorcy 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.



Oceniając zdrowie fiskalne JST, należy szukać odpowiedzi na następujące pytania [Bird, 2014, s. 11]:

- czy programy wydatków są modyfikowane wraz ze zmieniającymi się wskaźnikami wzrostu gospodarczego oraz jak wrażliwe są wydatki JST na zmiany demograficzne i społeczne (cykliczna wrażliwość obowiązków JST w zakresie finansowania)?
- czy dochody są wystarczająco elastyczne, aby rosnąć i spadać wraz z wymaganiami w zakresie wydatków (zdolność lokalnej bazy dochodów do nadążania za wydatkami)?
- czy JST mają wystarczającą kontrolę nad swoimi obowiązkami w zakresie wydatków i źródłami dochodów, aby sprostać zmieniającym się warunkom (zdolność JST do kontrolowania własnego losu)?

Kluczowe w ocenie zdrowia fiskalnego JST jest porównanie oczekiwanych dochodów z przewidywanymi do uregulowania zobowiązaniami finansowymi oraz zobowiązaniami utrzymania usług na dotychczasowym poziomie. Ocenie podlegają poziom i zmiany poziomu dochodów, wydatków, zobowiązań, należności (w tym przede wszystkim podatkowych). Ważne jest, czy dochody bieżące wzrosną w wystarczającym stopniu w przyszłości, tak aby JST była w stanie obsługiwać zaciągnięte pożyczki [Wójtowicz, 2019, s. 228].

Do oceny zdrowia fiskalnego JST najczęściej wykorzystuje się analizę wskaźnikową sytuacji finansowej JST, dziesięciopunktowy test Browna służący ocenie kondycji fiskalnej [Brown, 1993, s. 21–22] oraz test wypłacalności Wanga, Dennisa i Tu [Wang, Dennis, Tu, 2007, s. 4–5, 8–9]. Można też przeprowadzać analizę trendów, czyli porównywać dane finansowe z poprzednimi okresami, co pozwala obserwować zmiany w zdrowiu fiskalnym oraz identyfikować ewentualne problemy w zakresie wypłacalności. Ocenie zdrowia fiskalnego JST mogą również służyć systemy monitorowania sytuacji finansowej JST opierające się na audytach sprawozdań finansowych JST [Bowman, Calia, 1997, s. 1–2].

Do pomiaru zdrowia fiskalnego stosowana jest analiza wskaźnikowa kondycji finansowej JST. Stosuje się w niej szereg wskaźników, które informują o potencjale finansowym JST, możliwości spłaty przez JST dotychczasowych zobowiązań, finansowaniu rozwoju, samofinansowaniu, obciążeniu zobowiązaniami oraz niektórymi kategoriami wydatków sztywnych. W analizie tej stosuje się wskaźniki: zadłużenia, płynności finansowej, efektywności wydatków, proporcji wydatków na różne dziedziny (np. edukacja, zdrowie, infrastruktura, co pozwala ocenić, czy priorytety wydatkowe są zgodne z potrzebami społeczności samorządowej), relacji między dochodami a wydatkami (pozwala na ocenę zrównoważenia budżetu JST), poziomu i struktury zadłużenia, w tym kosztów obsługi. Można też porównywać



poziom wskaźników dla danej JST z poziomem wskaźników innych, podobnych JST lub normami krajowymi. Stosowana może być również analiza źródeł dochodów (podatki lokalne, dotacje rządowe, dochody z majątku), co pozwala na ocenę stabilności finansowej JST. Z kolei analiza alokacji środków na projekty i programy pozwala ocenić, czy JST osiąga zamierzone cele efektywnie oraz informuje o wydolności operacyjnej JST. Można również przeprowadzać analizę wpływu zmian w zakresie bezrobocia, edukacji czy demografii na zdrowie fiskalne JST, a konkretnie narażenie jej na stres fiskalny [Wójtowicz, 2014, s. 105–107].

Analiza wskaźnikowa nie jest pozbawiona wad. Przede wszystkim można przyjąć różnorodne wskaźniki do pomiaru i oceny zdrowia fiskalnego JST. Ważne jest to, w jaki sposób interpretowane są zmiany poziomu wskaźników przyjętych do oceny, kto dokonuje interpretacji, jaki jest kontekst i jakie są ramy czasowe oceny. Określone wskaźniki mogą być wykorzystywane do osiągnięcia konkretnych celów politycznych lub propagowania określonej narracji (interpretacja danych w sposób, który sprzyja jakimś przekonaniom politycznym lub ideologiom). W takich sytuacjach wskaźniki mogą być prezentowane w sposób nieobiektywny lub wybiórczy, aby podkreślić wybrane aspekty, które wspierają daną narrację, jednocześnie pomijając inne istotne informacje. Ważne jest, aby analizować źródła i kontekst w celu zrozumienia, czy dany wskaźnik jest rzeczywiście oparty na obiektywnych danych. Dla przykładu jedna JST może być nastawiona w swojej strategii działania na wysoki poziom usług i wysokie podatki, a inna na niskie podatki i niski poziom usług, przy czym obie mogą mieć zdrowe finanse. Ważne jest również to, jak wybrany wskaźnik jest oceniany przez władze nadrzędne zasilające JST w środki finansowe.

W celu pomiaru zdrowia fiskalnego JST najczęściej ustala się poziom wypłacalności gotówkowej i budżetowej. Czyni się to, aby określić stopień, w jakim potrzeby społeczności samorządowej mogą być zaspokojone w krótkim okresie oraz poziom wypłacalności na poziomie usług i wypłacalności długoterminowej, aby określić stopień, w jakim potrzeby społeczności samorządowej mogą być zaspokojone w długim okresie [McDonald III, 2018, s. 47].

Pomiar wypłacalności gotówkowej i budżetowej pozwala ocenić, czy JST:

- ma zdolność do generowania wystarczającej ilości gotówki w krótkim okresie, aby zapłacić swoje rachunki (wypłacalność gotówkowa);
- generuje wystarczające dochody w okresie budżetowym, aby pokryć swoje wydatki i nie doprowadzić do deficytu (wypłacalność budżetowa);
- świadczy usługi (na odpowiednim poziomie ilościowym i jakościowym), które są wymagane dla zdrowia, bezpieczeństwa i dobrobytu społeczności samorządowej (wypłacalność na poziomie usług);



- ma zdolność w długim okresie do generowania wystarczających dochodów, aby pokryć swoje wydatki (wypłacalność długoterminowa).

Łatwiej konstruować wskaźniki służące ocenie wypłacalności gotówkowej i budżetowej, ale o wiele trudniej ocenić wypłacalność na poziomie usług i wypłacalność długoterminową z uwagi na oddziaływanie szeregu determinant środowiskowych i organizacyjnych wpływających na sytuację finansową JST.

Wskaźniki służące ocenie [Galiński, 2021, s. 373–379]:

- wypłacalności gotówkowej – relacja aktywów obrotowych do zobowiązań krótkoterminowych oraz relacja dochodów bieżących do wydatków bieżących;
- wypłacalności budżetowej – relacja dochodów ogółem do wydatków ogółem; dochodów własnych do dochodów ogółem; nadwyżki operacyjnej i dochodów majątkowych do wydatków majątkowych; wynagrodzeń i pochodnych od wynagrodzeń do wydatków ogółem; zobowiązań wymagalnych do dochodów własnych;
- wypłacalności na poziomie usług – aktywa ogółem na jednego mieszkańca, wydatki na obsługę długu na jednego mieszkańca;
- wypłacalności długoterminowej – relacja zadłużenia ogółem do dochodów ogółem; zobowiązania ogółem do aktywów trwałych.

5. Podsumowanie

Przyczynami trudności finansowych JST i tym samym pogorszenia jej zdrowia fiskalnego są czynniki powodujące przyszłe zmniejszenie dochodów i zwiększenie wydatków. Zmniejszenie dochodów JST może wynikać z erozji bazy podatkowej, tzn. realna wartość podlegająca opodatkowaniu zmniejsza się znacząco np. w okresie kryzysu gospodarczego, niekorzystnych zmian demograficznych, spadku dochodów publicznych, w tym dochodów budżetu państwa (silna zależność od finansowania przez państwo generuje potencjalną niestabilność finansową JST). Wzrost wydatków JST jest zazwyczaj napędzany przez zróżnicowanie potrzeb społeczności samorządowej, wynikające ze zmian: warunków społeczno-gospodarczych, poziomu dochodów na mieszkańca, wykształcenia, stanu aktywów infrastrukturalnych. Wydatki samorządowe stają się zbyt wysokie w stosunku do bazy podatkowej JST z powodu braku sygnałów rynkowych lub politycznej podatności na żądania lokalnych grup interesu. Może to również prowadzić do powstania deficytu budżetu i znacznego zadłużenia długoterminowego w stosunku do zdolności do generowania dochodów. Ponadto złe zarządzanie finansami JST może zwiększać ryzyko wystąpienia stresu fiskalnego z uwagi na stosowane metody rachunkowości,



wadliwe procedury szacowania, błędy lub braki w sprawozdaniach finansowych, opóźnienia w procedurach sprawozdawczości finansowej.

Jednostka samorządu terytorialnego, która chce być zdrowa fiskalnie, powinna: regularnie oceniać długofalowe wyzwania dotyczące stanu swoich finansów, takie jak starzenie się społeczeństwa i migracje; posiadać ustalone reguły i procedury budżetowe; opracowywać przejrzyste, merytoryczne i porównywalne sprawozdania budżetowe (przekazujące informacje o kluczowych etapach kształtowania i realizacji polityki budżetowej) oraz publikować je w określonym standardzie, terminowo i w sposób, który zapewnia ich dostępność dla wszystkich interesariuszy.

Literatura

- Bird M., 2014, *Reflections on Measuring Urban Fiscal Health* Richard, Rotman School of Management Working Paper No. 2423000.
- Bowman W., Calia R., 1997, *Evaluating Local Government Financial Health*, The Civic Federation, Chicago.
- Brown K.W., 1993, *The 10-point test of financial condition: toward an easy-to-use assessment tool for smaller cities*, „Government Finance Review”, vol. 9(6), s. 21–26.
- Czekaj M., 2021, *Fundusze stabilnościowe budżetu. Rozwiązania amerykańskie a możliwości ich zastosowania w jednostkach samorządu terytorialnego w Polsce*, Instytut Rozwoju Miast i Regionów, Warszawa–Kraków.
- Dobrzyńska R., Shakhniuk Z., 2008, *Endogeniczne czynniki jakościowe w ocenie zdolności kredytowej spółek i jednostek samorządu terytorialnego*, „Studia i Prace Kolegium Zarządzania i Finansów, Szkoła Główna Handlowa”, z. 85, s. 112–130.
- Dziemianowicz R.I., Kargol-Wasiluk A., 2018, *Wpływ reguł fiskalnych na ograniczenie deficytu i długu publicznego w państwach członkowskich Unii Europejskiej*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach”, nr 358, s. 53–67.
- Filipiak B.Z., 2016a, *Dylematy pomiaru potencjału finansowego jednostek samorządu terytorialnego – dobór czynników i ich pomiar*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu”, nr 451, s. 75–88.
- Filipiak B.Z., 2016b, *Wykorzystanie statystyki publicznej do oceny stabilności finansowej jednostek samorządu terytorialnego*, „Wiadomości Statystyczne”, nr 11(666), s. 13–33.
- Fölscher A., 2006, *Balancing Act: Fiscal Responsibility, Accountability and the Power of the Purse*, „OECD Journal on Budgeting”, vol. 6(2).
- Galiński P., 2021, *Zagrożenie fiskalne jednostek samorządu terytorialnego. Uwarunkowania, pomiar, ograniczanie*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk.
- Groves S.M., Godsey W.M., Shulman M.A., 1981, *Financial indicators for local governments*, „Public Budgeting and Finance”, nr 1, s. 5–19, DOI: 10.1111/1540-5850.00511.



- Jastrzębska M., 2009, *Zarządzanie długiem jednostek samorządu terytorialnego*, Wolters Kluwer, Warszawa.
- Jastrzębska M., 2022, *Determinanty (nie)przejrzystości finansów samorządowych*, „Optimum. Economic Studies”, nr 3(109), s. 15–26, DOI: 10.15290/oes.2022.03.109.02.
- Kooij J., Groot T., 2021, *Towards a comprehensive assessment system of local government fiscal health*, „Maandblad voor Accountancy en Bedrijfseconomie”, no. 95(7/8), s. 233–244.
- Kotlińska J., Żukowska H., Zuba-Ciszewska M., Mizak A., Krawczyk-Sawicka A., 2022, *Kondycja finansowa jednostek samorządu terytorialnego i jej miary*, „Ekonomista”, nr 3, s. 365–390, DOI: 10.52335/ekon/15343.
- Malinowska-Misiąg E., 2018, *Possibilities of using in Poland the foreign models of predicting the fiscal distress in local government units*, „Optimum. Economic Studies”, nr 3(93), s. 115–125, DOI: 10.15290/oes.2018.03.93.10.
- Malinowska-Misiąg E., 2020, *Diverse aspects of local fiscal capacity – case of Poland*, „Polityki Europejskie, Finanse i Marketing”, nr 23(72), s. 113–122, DOI 10.22630/PEFIM.2020.23.72.9.
- Malinowska-Misiąg E., 2023, *Financial Condition of EU Local Government Units*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu”, vol. 67(2), s. 71–80.
- McDonald III B.D., 2018, *Local Governance and the Issue of Fiscal Health*, „State and Local Government Review”, vol. 50(1), s. 46–55.
- McDonald III, B.D., 2019, *The Challenges and Implications of Fiscal Health*, „South Carolina Journal of International Law and Business”, vol. 15(2), s. 78–99, <https://scholarcommons.sc.edu/scjilb/vol15/iss2/6> [data dostępu: 20.09.2023].
- Overton M.R., Bland R.L., 2022, *Budget Volatility and Economic Base Composition in Local Governments*, „Municipal Finance Journal”, vol. 43(1), Spring 2022, s. 1–23.
- Pączek-Jarmulska B., 2016, *Analiza stabilności fiskalnej w Polsce w latach 1995–2014*, „Studia i Prace Kolegium Zarządzania i Finansów, Szkoła Główna Handlowa”, z. 151, s. 47–70.
- Poniatowicz M., 2012, *Lokalny stres fiskalny – istota i przejawy w polskich warunkach*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio H. Oeconomia”, nr 46/3, s. 39–49.
- Poniatowicz M., 2016, *Stabilność finansowa jednostek samorządu terytorialnego w aspekcie nowej perspektywy finansowej Unii Europejskiej i zmian w systemie dochodów samorządowych*, „Ekonomiczne Problemy Usług”, nr 125, s. 7–23.
- Postuła M., 2013, *Problem rozliczalności w zarządzaniu wydatkami publicznymi*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia”, nr 62, s. 155–168.
- Ritonga I.T., 2014, *Developing a measure of local government’s financial condition*, „Journal of Indonesian Economy and Business”, vol. 29(2), s. 142–164.
- Szołno-Koguc J., 2021, *Samodzielność dochodowa jednostek samorządu terytorialnego – aspekty teoretyczne*, „Studia BAS”, nr 1(65), s. 9–20.
- Śmiechowicz J., 2021, *Wydajność fiskalna podatków lokalnych, jej uwarunkowania i przestrzenne zróżnicowanie w Polsce*, „Studia BAS”, nr 1(65), s. 55–75.



- Wang X., Dennis L., Tu V.S., 2007, *Measuring Financial Condition: A Study of U.S. States*, „Public Budgeting & Finance”, vol. 27(2), Summer 2007, s. 1–21.
- Wójtowicz K., 2014, *Identyfikacja i pomiar zjawiska stresu fiskalnego w jednostkach samorządu terytorialnego (JST) na przykładzie doświadczeń wybranych miast na prawach powiatu w Polsce w latach 2009–2011*, „Studia Ekonomiczne, Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach”, nr 186, cz. 2, s. 101–110.
- Wójtowicz K., 2018, *Znaczenie wybranych czynników ekonomiczno-społecznych dla kształtowania stabilności fiskalnej gmin miejskich w Polsce*, „Folia Oeconomica Acta Universitatis Lodzianis”, vol. 2(334), s. 213–234, DOI: 10.18778/0208–6018.334.14.
- Wójtowicz K., 2019, *Uwarunkowania i pomiar stabilności fiskalnej jednostek samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin.
- Wójtowicz K., Hodži'c S., 2022, *Financial Resilience in the Face of Turbulent Times: Evidence from Poland and Croatian Cities*, „Sustainability”, vol. 14(17), DOI: 10.18778/0208–6018.334.14.
- Zawora J., 2015, *Analiza wskaźnikowa w procesie zarządzania finansami samorządowymi*, „Zarządzanie Finansami i Rachunkowość”, nr 3(4), s. 33–45.