

**FINANSE**

ISSN 1899-4822

TOM 3 (15)

# FINANSE SAMORZĄDOWE

Redakcja naukowa: Jolanta Szołno-Koguc

PAN

POLSKA AKADEMIA NAUK



**FINANSE  
SAMORZĄDOWE**

**Warszawa 2023**



# FINANSE SAMORZĄDOWE

*Redakcja naukowa  
Jolanta Szotno-Koguc*

**Warszawa 2023**

Wydawca: Polska Akademia Nauk

Redaktor tomu: Jolanta Szolno-Koguc

Recenzja: prof. dr hab. Beata Zofia Filipiak

© Copyright for this edition by Polska Akademia Nauk, 2023.

Pewne prawa zastrzeżone.

Tekst niniejszej publikacji jest dostępny na licencji Creative Commons – Uznanie autorstwa 4.0 Międzynarodowe. Postanowienia licencji są dostępne pod <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.pl>

Ilustracja na okładce:  
Skitterphoto

ISBN 978-83-66847-51-4

DOI: 10.24425/146953

Korekta: Damian Gocół

Przygotowanie do druku:  
Logoscript Sp. z o.o.  
ul. Dembowskiego 4/54  
02-784 Warszawa  
e-mail: [logoscript@logoscript.pl](mailto:logoscript@logoscript.pl)

Druk: Agencja Wydawniczo-Poligraficzna GIMPO  
ul. Transportowców 11, 02-858 Warszawa  
tel. +48 501 076 031, e-mail: [gimpo@poligrafia.waw.pl](mailto:gimpo@poligrafia.waw.pl)

# Spis treści

Wstęp .....	9
Procesy decentralizacyjne w jednostkach samorządu terytorialnego. ....	11
Rozdział 1. <i>Procesy centralizacji i decentralizacji zadań publicznych w świetle dotychczasowych badań</i> – Stanisław Flejterski, Magdalena Ziolo .....	13
Rozdział 2. <i>Decentralizacja oraz autonomia finansowa i podatkowa samorządu terytorialnego jako fundamenty federalizmu fiskalnego</i> – Marzanna Ponia-towicz .....	27
System zasilania i mechanizmy korygujące nierówności dochodowe .....	53
Rozdział 3. <i>Władztwo daninowe jednostek samorządu terytorialnego – refleksje na tle prawnoporównawczym standardów konstytucyjnych</i> – Małgorzata Ofiarska, Zbigniew Ofiarski .....	55
Rozdział 4. <i>Problematyka konkurencji podatkowej w sektorze samorządowym</i> – Artur Walasik .....	73
Rozdział 5. <i>Lokalna konkurencja podatkowa w Polsce – wysokość stawek podatku od nieruchomości na tle sąsiadujących gmin</i> – Michał Bernardelli, Paweł Felis. ....	87
Rozdział 6. <i>Nierówności fiskalne w JST i mechanizmy korekcyjno-wyrównawcze. Analiza empiryczna za lata 2007-2021 oraz propozycja modelowych rozwiązań</i> – Krzysztof Kluza, Sebastian Skuza .....	101
Wpływ reguł fiskalnych na finanse samorządowe. ....	137
Rozdział 7. <i>Determinanty stabilności fiskalnej jednostek samorządu terytorialnego</i> – Maria Jastrzębska. ....	139
Rozdział 8. <i>Lokalne reguły fiskalne w krajowym systemie ram fiskalnych w Polsce</i> – Sławomir Franek. ....	157
Rozdział 9. <i>Rola reguł salda budżetowego w jednostkach samorządu terytorialnego. Polska na tle krajów Unii Europejskiej</i> – Elżbieta Malinowska-Misiąg .....	171
Rozdział 10. <i>(Nie)zrównoważenie finansów sektora samorządowego w krajach Grupy Wyszehradzkiej w latach 2001 – 2021</i> – Tomasz Uryszek. ....	187

Zmiany w kierunku zielonych finansów samorządowych . . . . .	199
<b>Rozdział 11.</b> <i>Jednostki samorządu terytorialnego wobec wyzwań zrównoważonego rozwoju i zielonej gospodarki</i> – Agnieszka Alińska . . . . .	201
<b>Rozdział 12.</b> <i>Zielone finanse w polskich jednostkach samorządu terytorialnego na tle Unii Europejskiej</i> – Marta Postuła . . . . .	215
<b>Rozdział 13.</b> <i>Modernizacja energetyczna budynków publicznych jako wyzwanie organizacyjne i finansowe dla samorządów terytorialnych</i> – Agnieszka Kopańska . . . . .	233
<b>Jednostki samorządu terytorialnego w turbulentnym otoczeniu</b> . . . . .	247
<b>Rozdział 14.</b> <i>Turbulencje zewnętrzne a finanse gmin w Polsce – doświadczenia ostatnich lat</i> – Janina Kotlińska, Anna Mizak . . . . .	249
<b>Rozdział 15.</b> <i>Bezpieczeństwo depozytów bankowych jednostek samorządu terytorialnego w czasie kryzysów finansowych</i> – Jan Koleśnik . . . . .	267
<b>Rozdział 16.</b> <i>Ryzyko płynności jednostek samorządu terytorialnego w Polsce w dobie COVID-19</i> – Damian Budzeń . . . . .	281
<b>Rozdział 17.</b> <i>Kondycja budżetowa gmin turystycznych i uzdrowiskowych w obliczu pandemii koronawirusa</i> – Monika Banaszewska . . . . .	297
<b>Rozdział 18.</b> <i>Kondycja finansowa szpitali samorządowych. Perspektywa pandemiczna</i> – Tomasz Skica, Katarzyna Miszczyńska . . . . .	313
<b>Bibliografia</b> . . . . .	339
<b>Spisy tabel, rysunków i schematów</b> . . . . .	367



## Finanse samorządowe (red. J. Szofno-Koguc) 2023

**Słowa kluczowe:** finanse lokalne, samorząd terytorialny, decentralizacja, federalizm fiskalny, autonomia finansowa, daniny lokalne, konkurencja podatkowa, mechanizmy wyrównawcze, stabilność finansowa, dyscyplina fiskalna, reguły fiskalne, rozwój zrównoważony, zielone finanse, ryzyko płynności, finanse szpitali samorządowych

DOI: 10.24425/146953

### Autorzy

Alińska Agnieszka	– Szkoła Główna Handlowa w Warszawie
Banaszewska Monika	– Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu
Bernardelli Michał	– Szkoła Główna Handlowa w Warszawie
Budzeń Daniel	– Gnieźnieńska Wyższa Szkoła Milenium
Felis Paweł	– Szkoła Główna Handlowa w Warszawie
Flejterski Stanisław	– Uniwersytet WSB Merito w Szczecinie
Franek Sławomir	– Uniwersytet Szczeciński
Jastrzębska Maria	– Politechnika Gdańska
Kluza Krzysztof	– Szkoła Główna Handlowa w Warszawie
Koleśnik Jan	– Szkoła Główna Handlowa w Warszawie
Kopańska Agnieszka	– Uniwersytet Warszawski
Kotlińska Janina	– Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II
Malinowska-Misiąg Elżbieta	– Szkoła Główna Handlowa w Warszawie
Miszczyńska Katarzyna	– Uniwersytet Łódzki
Mizak Anna	– Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II
Ofiarska Małgorzata	– Uniwersytet Szczeciński
Ofiarski Zbigniew	– Uniwersytet Szczeciński
Poniatowicz Marzanna	– Uniwersytet w Białymstoku
Postuła Marta	– Uniwersytet Warszawski
Skica Tomasz	– Wyższa Szkoła Informatyki i Zarządzania w Rzeszowie

Skuza Sebastian

– Uniwersytet Warszawski

Uryszek Tomasz

– Uniwersytet Łódzki

Szołno–Koguc Jolanta

– Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej  
w Lublinie

Walasik Artur

– Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach

Zioło Magdalena

– Uniwersytet Szczeciński

## WSTĘP

Finanse samorządowe stanowią istotny element finansów publicznych. Łączy je realizacja zadań służących zaspokojeniu potrzeb publicznych przy wykorzystaniu środków publicznych. Gospodarka finansowa opiera się na podobnych zasadach ogólnych, odnoszących się do aspektów racjonalności gromadzenia i wydatkowania pieniędzy publicznych. Pojawia się kontekst skuteczności i efektywności podejmowanych działań społecznych i gospodarczych, transparentności, odpowiedzialności i rozliczalności. Różni je wymiar przestrzenny, a w następstwie koncentracja na kwestiach lokalnych i regionalnych, a zatem najbliższych społecznościom zamieszkującym dany obszar wydzielony terytorialnie, odpowiadający danej jednostce samorządu gminnego, powiatowego lub wojewódzkiego.

Ostatnie kilka lat istotnie zmieniło rzeczywistość nie tylko w wymiarze globalnym czy ogólnokrajowym. Zjawiska kryzysowe, od pandemii COVID-19, poprzez bezpośrednie skutki wojny na Ukrainie i kryzysu migracyjnego po kryzys energetyczny, rosnącą inflację i problemy gospodarcze, znalazły odzwierciedlenie w sytuacji finansowej polskich samorządów. Z jednej strony pojawiły się nowe wyzwania i nowe potrzeby wydatkowe, z drugiej niestety, wobec opóźnionych zmian w zakresie dochodów własnych, wzrosło uzależnienie od finansowania zewnętrznego zarówno poprzez transfery z budżetu państwa, jak i publicznych funduszy celowych. Nie ustają dyskusje i w gronie praktyków życia społeczno-gospodarczego, i wśród badaczy problematyki samorządowej, czy i w jakim zakresie jednostki samorządu terytorialnego w Polsce dysponują samodzielnością finansową, nie tylko w aspekcie dochodowym, ale wobec zwiększającego się finansowania w postaci dotacji o celowym charakterze, również autonomii wydatkowej. Nierzadko pojawia się pytanie, ile pozostało samorządności w samorządach, czy zjawiska kryzysowe, ale też zmiany regulacyjne wynikające tak z polityki krajowej (Polski Ład), jak i międzynarodowych wymogów środowiskowych i klimatycznych (koncepcja gospodarki neutralnej klimatycznie oparta na zielonym wzroście i zrównoważonym rozwoju) paradoksalnie nie odwracają reformy samorządowej, sprzyjając tendencjom centralizacyjnym w zakresie gromadzenia i wydatkowania środków publicznych.

Niniejsza monografia stanowi próbę poszukiwania nowej perspektywy dla rozwoju finansów samorządowych, nowego ładu w odpowiedzi na zmieniające się uwarunkowania wewnętrzne i zewnętrzne, uwzględniając czynniki finansowe i pozafinansowe, aspekty gospodarcze, społeczno-demograficzne, środowiskowe i klimatyczne. To niełatwe wyzwanie, więc z pewnością publikacja nie wyczerpuje problematyki badawczej dotyczącej finansów samorządowych. Kierowana do szerokiego środowiska akademickiego, w założeniu autorów, ma stanowić inspirację dla podjęcia kolejnych wysiłków badawczych, kontynuacji pasji i dociekań

naukowych na temat potrzeby i kierunków zmian finansów samorządowych w wymiarze lokalnym i regionalnym.

Układ monografii odzwierciedla kompleksowe, wieloaspektowe podejście do finansów samorządowych, uwzględniając tradycyjne ujęcie od zagadnień ogólnoteoretycznych po kwestie szczegółowe, nierzadko prezentujące wyniki wycinkowych badań empirycznych. Praca obejmuje łącznie 18 rozdziałów w ramach pięciu wyodrębnionych obszarów tematycznych. Punkt wyjścia do wielopłaszczyznowych rozważań i analiz stanowią opracowania przedstawiające kluczowe w kontekście zadań publicznych, a co za tym idzie, alokacji niezbędnych do sprawnej ich realizacji zasobów finansowych, zagadnienie centralizacji i decentralizacji, z uwzględnieniem problematyki autonomii finansowej i podatkowej samorządu terytorialnego jako fundamentów federalizmu fiskalnego, władztwa daninowego jednostek samorządu terytorialnego, jak również konkurencji podatkowej w sektorze samorządowym. Zaprezentowane zostały wyniki badań wraz z propozycjami rozwiązań modelowych w odniesieniu do elementów konstrukcyjnych podatków od nieruchomości, jak też w kontekście analizowanych nierówności fiskalnych i mechanizmów korekcyjno-wyrównawczych. Odrębnie rozwinięta została problematyka stabilności finansowej JST, czynników ją kształtujących, z odniesieniem do reguł fiskalnych w systemie ram krajowych, jak i komparatystycznie na tle innych krajów UE. Aspekt stabilności fiskalnej został poszerzony o kwestie zrównoważonego wzrostu, zielonej gospodarki, transformacji energetycznej, jak też wpływu zjawisk kryzysowych na kondycję i perspektywy rozwoju jednostek samorządu terytorialnego.

W imieniu zespołu autorskiego wyrażam przekonanie, że niniejsza monografia, porządkując i poszerzając wiedzę na temat aktualnych problemów finansów samorządowych, kreśląc wskazując kierunki i inspirując do dalszych badań i dociekań teoriopoznawczych, będzie dobrze służyć nie tylko nauce, ale również dydaktyce, zwłaszcza jako materiał dla studentów ostatnich lat studiów ekonomicznych i prawnych, przygotowujących prace seminaryjne i dyplomowe, dla słuchaczy szkół doktorskich. Mamy nadzieję, że prezentowane oceny i przemyślenia koncepcyjne okażą się przydatne także w praktyce, w procesie tworzenia i wdrażania rozwiązań legislacyjnych w obszarze finansów samorządowych.

*Jolanta Szolno-Koguc*

# **Procesy decentralizacyjne w jednostkach samorządu terytorialnego**



# Rozdział 1

Stanisław Flejterski, Magdalena Ziolo

## PROCESY CENTRALIZACJI I DECENTRALIZACJI ZADAŃ PUBLICZNYCH W ŚWIETLE DOTYCHCZASOWYCH BADAŃ

### Wstęp

Problem centralizacji oraz decentralizacji zadań publicznych jest od dawna szeroko dyskutowany na gruncie literatury przedmiotu zarówno krajowej, jak i zagranicznej. Chociaż samo zjawisko centralizacji i decentralizacji jest w zasadzie dobrze rozpoznane, jest jednak wielowątkowe, a badania nad tym problemem są często rozproszone. W Polsce od czasu reaktywowania samorządu terytorialnego idea i koncepcja decentralizacji zadań publicznych jest przedmiotem dyskusji zwłaszcza w kontekście delegowania zadań publicznych na niższe szczeble samorządu terytorialnego bez zapewnienia ich finansowania<sup>1</sup>. Kwestia ta jest szczególnie ważna w warunkach kryzysu i niestabilnego otoczenia społeczno-gospodarczego.

Model świadczenia usług publicznych oraz realizacji zadań publicznych i jego wybór przez państwo rodzi określone konsekwencje o charakterze finansowym (koszty) oraz pozafinansowym (jakość)<sup>2</sup>. Decentralizacja zadań publicznych jest ściśle powiązana z zasadą subsydiarności (pomocniczości), która jednak w sposób ogólny i dorozumiany zakłada powierzenie realizacji zadań wspólnie najniższego szczebla<sup>3</sup>.

Otwarte pozostają pytania dotyczące podziału kompetencji i zadań pomiędzy poszczególne szczeble samorządu terytorialnego oraz zakresu zadań delegowanych przez władzę rządową na samorząd terytorialny oraz zapewnienia źródeł finansowania dla delegowanych zadań. Decentralizacja to także pytania o samodzielność dochodową i wydatkową, a zatem władztwo podatkowe i autonomię finansową jednostek niższego szczebla.

<sup>1</sup> M. Chlipala: *Samorząd terytorialny a zasada pomocniczości*. Państwo i Społeczeństwo 2005, nr 1, s. 85–91.

<sup>2</sup> L. Díaz-Serrano, E. Meix-Llop: *Decentralization and the quality of public services: Cross-country evidence from educational data*. Environment and Planning 2019, C: Politics and Space, vol. 37(7), s. 1296–1316. <https://doi.org/10.1177/2399654418824602>.

<sup>3</sup> A. Sekuła: *Pomocniczość i decentralizacja – podstawowe zasady nowego systemu zarządzania państwem*. Problemy zarządzania i marketingu we współczesnych organizacjach, A. Tubielewicz (red.), Politechnika Gdańska, Gdańsk 2000, s. 23–27.

W rozdziale podjęto próbę przeglądu stanu wiedzy na temat centralizacji i decentralizacji zadań publicznych na podstawie przeglądu dorobku krajowego i międzynarodowego. Celem jest zaprezentowanie piśmiennictwa dotyczącego centralizacji i decentralizacji oraz sformułowanie ogólnych rekomendacji odnoszących się do tej problematyki, w szczególności do modelu decentralizacji zadań publicznych.

## 1. Sformułowanie problemu-pole wyboru

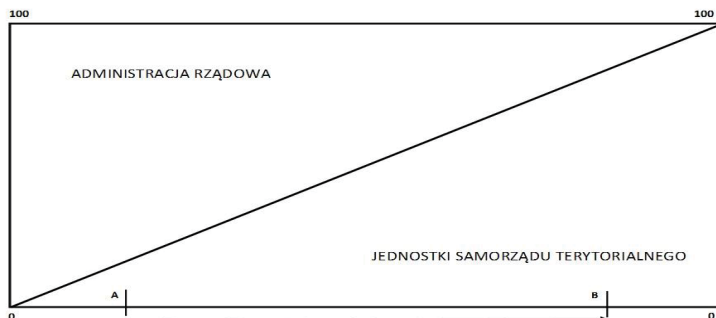
Problem centralizacji i decentralizacji zajmuje ważne miejsce w naukach o zarządzaniu, naukach politycznych, socjologii, również w makro-, mezo- i mikroekonomii. Spory teoretyczne i kontrowersje dotyczące wyboru między centralizacją a decentralizacją są w pewnym sensie ponadczasowe. Od dawna trwa spór w kwestii wyboru między standaryzacją a autonomią, efektywnością całej korporacji a efektywnością lokalną, a także między presją na koszty i zasoby a dostosowaniem do specyficznych lokalnych potrzeb. Korzyści każdego z modeli są w istocie słabościami drugiego modelu. Decyzje co do decentralizacji lub centralizacji powinny wynikać z rzetelnej analizy kosztów i korzyści.

Intencje przedstawicieli samorządów są czytelne, zmierzają bowiem do przeniesienia części władzy (i środków finansowych) ze szczybla centrum na szczebel jednostek samorządu terytorialnego. Jak zwykle w takich przypadkach bywa, trudno byłoby z definicji uznać wszystkie propozycje i postulaty za jednoznacznie słuszne, trafnie sformułowane, nadające się do natychmiastowej realizacji. W praktyce chodzi bowiem o jeden z najbardziej skomplikowanych problemów, który niekiedy określany jest pytaniem: „ile państwa w państwie”.

Problem ten jest klasycznym tematem badawczym w ramach nauk o zarządzaniu, w szczególności w nauce o organizacji, jest też problemem centralnym w kontekście nieustającego, a być może w ogóle nierozstrzygalnego sporu o rolę państwa w gospodarce. W wielu krajach, również w Polsce, dochodzi do zderzenia dwóch przeciwstawnych tendencji: z jednej strony chodzi o zachowanie sterowania centralnego, gdyż zapewnia ono ochronę interesów państwa, a także szansę na stopniowe wyrównywanie różnic między regionami i subregionami, z drugiej zaś uważa się, że pożądane byłoby stopniowe powiększanie zakresu decentralizacji i samodzielności jednostek samorządu terytorialnego (przenoszenie uprawnień decyzyjnych oraz źródeł zasilania finansowego – zob. rysunek 1.1). W innym ujęciu chodzi o wybór między państwem maksimum (państwo omnipotentne, silnie opiekuńcze) a państwem minimum (ograniczające się do zapewnienia obywatelom bezpieczeństwa zewnętrznego i wewnętrznego). Znaną próbą pogodzenia tych przeciwstawnych tendencji jest postulat „silnego państwa ograniczonego”.

W tym kontekście zaakcentować trzeba, że centralizacja i decentralizacja praktycznie nigdy i nigdzie nie występują w czystej postaci, nic bowiem nie jest w pełni scentralizowane ani też w pełni zdecentralizowane. Centralizacja i decentralizacja nie są przy tym celem samym w sobie, są natomiast środkiem





Rysunek 1.1. Hipotetyczne relacje między rządem a samorządami

Źródło: opracowanie własne (S. Flejterski, M. Ziolo: *Centralizacja i decentralizacja zadań publicznych w świetle wybranych rozwiązań europejskich. Próba oceny*. Studia Regionalne i Lokalne 2008, nr 3, s. 77)

do celu<sup>4</sup>, jakim jest zdolność, możliwość i motywacja do podejmowania racjonalnych decyzji. Problem można więc sformułować następująco: wybór centralizacji lub decentralizacji nie tyle dotyczy kwestii, która strategia jest bardziej efektywna, ile tego, w jakiej proporcji możliwe jest połączenie jednej z drugą (koniunkcja zamiast alternatywy). Chodzi więc o racjonalne (optymalne) proporcje między tym, o czym powinno stanowić centrum, a tym, czym powinny zajmować się jednostki niższego szczebla.

## 2. Porównanie centralizacji i decentralizacji – koszty i korzyści

W literaturze z zakresu nauk o zarządzaniu, a także ekonomii i finansów oraz nauk pokrewnych można znaleźć sporo spostrzeżeń odnośnie do istoty oraz silnych i słabych stron centralizacji i decentralizacji. Próba zestawienia głównych zalet i wad centralizacji i decentralizacji zaprezentowana jest w tabeli 1.1.

Z powyższego przeglądu wynika, że korzyści z jednego podejścia są w istocie słabościami podejścia drugiego. Oznacza to jednocześnie, że w praktyce należy dążyć do racjonalnej kombinacji obu strategii (podejście „zarówno, jak i” zamiast „albo-albo”). Warto tu wspomnieć, że na realny wybór wpływ ma niekiedy moda na poszczególne rozwiązania, więc wspomina się o istnieniu „cyklu centralizacyjno-decentralizacyjnego”. Nieprzypadkowo wielu analityków podkreśla, że nie należy popadać w przesadę i decentralizować wszystkiego, w każdym przypadku ważne jest bowiem zachowanie równowagi i uwzględnianie stopnia przygotowania jednostek niższego szczebla do decentralizacji. Dbając o stopniowy wzrost kompetencji samorządów regionalnych i lokalnych, trzeba zawsze pamiętać o potrzebie zachowania spójności i integracji działań na poziomie ogólnokra-

<sup>4</sup> Znane jest powiedzenie francuskiego poety i eseisty Paula Valéry'ego: „jeśli państwo jest silne – zmiażdży nas, jeśli słabe – zginiemy”.

Tabela 1.1. Porównanie głównych zalet i wad centralizacji i decentralizacji

Zalety i korzyści z centralizacji	Zalety i korzyści z decentralizacji
jednolitość wizji i strategii w skali całej struktury (państwa, organizacji etc.) integracja i standaryzacja rozwiązań w skali całej struktury (możliwość obniżenia kosztów) koordynacja poszczególnych aktywności, skuteczna kontrola możliwość wspierania słabszych	szybkie zmiany strategii konkurencyjnych w jednostkach niższego szczebla mniejsze przeciążenie kanałów komunikacyjnych wyższy poziom motywacji dzięki większej odpowiedzialności za wyniki wzrost innowacyjności możliwość lepszego zaspokojenia potrzeb lokalnych
Wady i słabe strony centralizacji	Wady i słabe strony decentralizacji
niska elastyczność – na ogół zbyt wolna reakcja na zmiany zachodzące w poszczególnych strukturach ryzyko biurokratyzacji centrum, oderwanego od realnych problemów jednostek niższego szczebla relatywna bierność jednostek niższego szczebla jako rezultat nadmiernej zależności od centrum	niebezpieczeństwo autonomizacji celów i dezintegracji problemy z podziałem kompetencji w relacjach z centrum obniżenie efektywności wskutek dublowania niektórych funkcji (ryzyko wzrostu kosztów) niebezpieczeństwo utrwalenia istniejącego poziomu rozwoju (silni będą jeszcze silniejsi, słabsi – bez wsparcia zewnętrznego – nie wydobędą się z zastoju)

Źródło: opracowanie własne (zob. S. Flejterski, M. Ziolo: *Centralizacja i decentralizacja zadań publicznych w świetle wybranych rozwiązań europejskich. Próba oceny*. Studia Regionalne i Lokalne 2008, nr 3, s. 78)

jowym. W związku z tym formułowanie tezy, że administracja samorządowa jest z definicji dobra, a rządowa – wręcz przeciwnie – byłoby nieuprawnione, podobnie zresztą jak i tezy odwrotnej.

W skromnych ramach niniejszych rozważań nie sposób oczywiście zaprezentować wszystkich szczegółowych kwestii i dylematów dotyczących analizowanej problematyki. Odnotować więc warto jedynie, że spór o zakres centralizacji i decentralizacji ma długą historię, dotyczy przy tym praktycznie wszystkich krajów, szczególnie dużych i średnich. Spór ten występuje też w Polsce, zarówno wśród teoretyków, jak i praktyków – polityków regionalnych i lokalnych. Na gruncie finansów publicznych stale aktualne jest pytanie o relację między tym, co ma być rządowe, a tym, co powinno znajdować się w gestii samorządu. Dylemat ten jest niewątpliwie trudny do rozstrzygnięcia, racje co do zalet i wad, a więc efektywności decentralizacji, są bowiem podzielone. Rémy Prud'homme<sup>5</sup> przed prawie trzydziestu laty podjął próbę kwantyfikacji odpowiedzi na pytanie o pożądany i możliwy zakres efektywnej decentralizacji usług publicznych na tle bogatych doświadczeń zachodnich. Posługując się trzema kryteriami: podatność na czynniki zewnętrzne (*externability*), zdolność do pobierania opłat od użytkowników (*chargeability*), stopień złożoności technicznej (*technicity*), zaprezentował hierarchię piętnastu subsektorów usług publicznych według stopnia podatności na decen-

<sup>5</sup> R. Prud'homme: *The dangers of decentralization*, World Bank Research Observer 1995, vol. 10 (2), s. 201–220.

tralizację (zdolności do decentralizacji – *decentralizability*). Podejście to nie jest wolne od rozmaitych uproszczeń metodycznych, jednak niewątpliwie zasługuje na uwagę, może bowiem stanowić wartościową inspirację dla polskich polityków (w tym finansistów) szczebla rządowego i samorządowego, zainteresowanych m.in. modelem systemu podatkowego i polityki fiskalnej.

### 3. Decentralizacja i regionalizacja jako sposób organizacji zadań publicznych

Decentralizacja polega na przeniesieniu części uprawnień władzy centralnej na organy niższych szczebli oraz miejscowych, lokalnych samorządów, urzędów, instytucji i współcześnie jest powszechnym kierunkiem reform państw urzeczywistniających postulaty zasady subsydiarności. Jest to proces złożony, mający swój wyraz w ujęciu podmiotowym i przedmiotowym. Działania decentralizacyjne w ujęciu podmiotowym koncentrują się na jednostkach, na rzecz których władza centralna dokonała delegacji części swoich uprawnień, oraz skierowane są na zachowanie racjonalnych proporcji pomiędzy szczeblem rządowym i samorządowym: regionalnym i lokalnym. Kryterium przedmiotowe rozstrzyga natomiast o obszarach kompetencji podlegających decentralizacji i dotyczy przede wszystkim: finansów publicznych, administracji publicznej, decyzyjności politycznej, uprawnień uchwałodawczych i kontrolnych powierzonych jednostkom podziału administracyjnego państwa.

Decentralizacja finansów publicznych wyraża się w przekazywaniu ze szczebla rządowego na rzecz jednostek samorządu terytorialnego publicznych zasobów finansowych w celu zapewnienia finansowania zadań realizowanych przez samorząd terytorialny (decentralizacja wydatków) oraz wyposażenia jednostek samorządowych we własne dochody i instrumenty pozwalające im oddziaływać na wysokość tej kategorii dochodów (decentralizacja dochodów). W przypadku krajów federalnych lub państw regionalnych ten rodzaj decentralizacji określa się odpowiednio mianem federalizmu fiskalnego polegającego na tym, że w państwach złożonych przekazywanie kompetencji w zakresie polityki fiskalnej następuje od rządu centralnego do niższych poziomów rządu (kraje związkowe, wspólnoty autonomiczne). Ważnym elementem decentralizacji finansów publicznych jest samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego. Pojęcie to odzwierciedla swobodę JST w kształtowaniu wysokości dochodów, wydatkowaniu środków oraz w organizacji i prowadzeniu ich gospodarki finansowej. Samodzielność finansowa JST przejawia się w dwóch aspektach: dochodowym i wydatkowym. Analiza samodzielności finansowej JST powinna także uwzględniać ocenę kompetencji jednostek samorządu terytorialnego w sferze zaciągania kredytów i pożyczek oraz emisji dłużnych papierów wartościowych<sup>6</sup>.

<sup>6</sup> M. Jastrzębska: *Polityka budżetowa jednostek samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2005, s. 66–81, 157.

Decentralizacja administracyjna polega na wyodrębnieniu i precyzyjnym zdefiniowaniu zakresu zadań (obszaru aktywności) jednostek samorządu terytorialnego poszczególnych szczebli oraz wyposażeniu tych jednostek w narzędzia administracyjne umożliwiające realizację powierzonych im zadań. Czynniki wpływające na odmienny zakres i formę decentralizacji administracyjnej w poszczególnych krajach na świecie to przede wszystkim: ustrój terytorialny oraz przyjęty model samorządu terytorialnego.

Decentralizacja ustrojowa (polityczna) zakłada, że podmioty niższego szczebla działają poprzez wybrane demokratycznie organy wykonawcze i decyzyjne. Najwyższy stopień decentralizacji ustrojowej wyraża się w niezależności ustrojowej rządów niższego szczebla/samorządu terytorialnego od rządu centralnego. W sytuacji antagonistycznej (centralizacja ustrojowa) władza centralna zachowuje kompetencje do mianowania przedstawicieli władz regionalnych, pozostawiając sobie wpływ na decyzje ich organów.

Doświadczenia międzynarodowe wskazują, że procesy decentralizacji w poszczególnych krajach mają charakter niejednorodny. Czynnikiem różnicującym są granice samostanowienia jednostek, na rzecz których przekazywane są określone kompetencje i zadania w sferze realizacji zadań publicznych. Dynamika i charakter działań decentralizacyjnych zależy od wielu uwarunkowań, na uwagę zasługują m.in. czynniki: polityczne (decentralizacja dotyczy krajów o reżimie demokratycznym), demograficzne (państwa o większej liczbie ludności mają większą zdolność decentralizacji władzy), geograficzno-topograficzne (kraje większe terytorialnie mają większą zdolność decentralizacji władzy), ekonomiczne (model gospodarki liberalnej sprzyja decentralizacji), kulturowe (wielokulturowość sprzyja decentralizacji). Na proces decentralizacji istotnie wpływać może także regionalizm, który jest działaniem wyrażającym się w zgłaszaniu przez przedstawicieli regionalnych roszczeń w stosunku do władz centralnych w zakresie uzyskania większej kontroli nad sprawami politycznymi, ekonomicznymi i społecznymi regionu<sup>7</sup>. Regionalizm w najbardziej radykalnej formie może prowadzić do wyodrębnienia samodzielnego państwa powstałego na bazie autonomicznego regionu.

#### 4. Metodyka pomiaru stopnia decentralizacji

Kompleksowy pomiar stopnia decentralizacji struktur państwowych dokonywany jest zazwyczaj poprzez przeprowadzenie analizy wskaźnikowej, odzwierciedlającej stopień aktywności sektora rządowego i samorządowego w państwie. Badanie stopnia decentralizacji w drodze analizy wskaźnikowej powinno zostać uzupełnione o analizę zmiennych jakościowych. W literaturze przedmiotu, odnoszącej się do zagadnień pomiaru decentralizacji, występuje podział wskaźników na trzy grupy (tabela 1.2):

<sup>7</sup> T.G. Grosse: *Polityka regionalna Unii Europejskiej. Przykład Grecji, Włoch, Irlandii, Polski*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2004.

- wskaźniki decentralizacji finansów publicznych (decentralizacji fiskalnej, *fiscal indicators of decentralization*);
- wskaźniki decentralizacji administracyjnej/wskaźniki decentralizacji administracji publicznej (*administrative indicators of decentralization*);
- wskaźniki decentralizacji ustrojowej (decentralizacji politycznej, *political indicators of decentralization*).

Wskaźniki decentralizacji finansów publicznych informują, jaki zakres uprawnień w poszczególnych obszarach gospodarki finansowej zachowała władza centralna (nadrzędna) i jakie uprawnienia scedowane zostały na jednostki władz niższego szczebla. W szczególności dotyczy to kompetencji w sferze kształtowania i gromadzenia dochodów, wielkości oraz kierunków alokowania wydatków publicznych i uprawnień w zakresie zaciągania zobowiązań (regulacje dotyczące długu publicznego).

Jedną z determinant samodzielności dochodowej jednostek lokalnych i regionalnych jest zakres władztwa podatkowego odzwierciedlającego kompetencje tych jednostek w sferze prowadzenia polityki fiskalnej. Pełne władztwo podatkowe wyraża się w uprawnieniach w zakresie stanowienia, określania wielkości stawek, terminu płatności, sposobu poboru, egzekucji oraz umarzania podatków<sup>8</sup>. Znaczący wpływ na możliwość kształtowania źródeł zasileń jednostek niższego szczebla mają regulacje kategoryzujące pojęcie dochodów własnych poprzez identyfikację poszczególnych ich pozycji.

W warunkach polskich do grupy dochodów własnych zaliczane są również udziały w podatkach centralnych (PIT, CIT), co w znaczący sposób ogranicza możliwość oddziaływania władz lokalnych i regionalnych na wielkość tych dochodów i wzmacnia system zależności między budżetem centralnym i budżetami samorządowymi. Zakres powiązań między budżetem państwa a budżetami jednostek niższego szczebla obrazuje wielkość transferów przekazanych z budżetu państwa (dotacje, subwencje) tytułem wsparcia udzielanego jednostkom niższych szczebli. Obserwowanym obecnie trendem jest redukcja roli dotacji we współfinansowaniu zadań jednostek lokalnych i regionalnych na rzecz subwencjonowania.

Kierunki alokowania środków publicznych przez jednostki niższego szczebla determinowane są zakresem zadań publicznych powierzonych do realizacji tym jednostkom. Samodzielność wydatkowa władz niższego szczebla jest więc ograniczana przez zdeterminowany prawnie katalog zadań (wydatki sztywne) oraz określone przez władzę centralną limity wydatków.

Mierniki decentralizacji finansów publicznych nie pozwalają na dokonanie pełnej oceny rzeczywistych możliwości i granic aktywności instytucji niższego szczebla/jednostek samorządu terytorialnego<sup>9</sup>. Przykładem są wskaźniki decen-

<sup>8</sup> W. Gonet: *Pojęcie dochodów własnych w jednostkach samorządu terytorialnego*. *Finanse Komunalne* 2008, nr 1–2.

<sup>9</sup> E. Dabla-Norris: *The challenge of fiscal decentralisation in transition countries*. *Comparative Economic Studies* 2006, vol. 48, s. 100–131.

Tabela 1.2. Wybrane miary stopnia decentralizacji

Grupa	Wskaźnik
Wskaźniki decentralizacji finansów publicznych	<ul style="list-style-type: none"> <li>· wskaźnik udziału wydatków JST w wydatkach publicznych ogółem</li> <li>· wskaźnik udziału wydatków majątkowych JST w relacji do wydatków majątkowych ogółem</li> <li>· wskaźnik udziału dochodów JST w dochodach publicznych ogółem</li> <li>· wskaźnik udziału dochodów podatkowych JST w dochodach podatkowych budżetu państwa</li> <li>· wskaźnik udziału dochodów własnych JST w dochodach JST ogółem</li> <li>· udział dochodów transferowych przekazanych z budżetu państwa w dochodach JST ogółem</li> <li>· wielkość dochodów JST w relacji do PKB</li> <li>· wielkość wydatków JST w relacji do PKB</li> </ul>
Wskaźniki decentralizacji administracyjnej	<ul style="list-style-type: none"> <li>· całkowita liczba jednostek samorządu terytorialnego funkcjonujących w państwie</li> <li>· liczba szczebli samorządowych</li> <li>· częstotliwość i potrzeba komunikacji między jednostkami szczebla lokalnego, regionalnego ze szczeblem centralnym w celu wydania określonej decyzji</li> <li>· częstotliwość i potrzeba komunikacji pomiędzy szczeblem centralnym a szczeblem samorządowym w procesie planowania i kontroli</li> <li>· metody oraz system nadzoru i kontroli nad jednostkami samorządu terytorialnego</li> <li>· wielkość transferu urzędników ze szczebla rządowego na szczebel samorządowy (liczba etatów)</li> <li>· wskaźnik udziału pracowników samorządowych w ogólnej liczbie pracowników sektora publicznego</li> <li>· średnia wielkość jednostki samorządu terytorialnego wyrażona poprzez liczbę mieszkańców oraz obszar administracyjny</li> </ul>
Wskaźniki decentralizacji politycznej	<ul style="list-style-type: none"> <li>· stopień partycypacji samorządu terytorialnego w procesie podejmowania decyzji (polityka kadrowa, w tym zatrudnienie, wdrażanie nowych polityk oraz usług)</li> <li>· całkowita liczba mandatów na poziomie samorządu terytorialnego w stosunku do całkowitej liczby mandatów na szczeblu rządowym</li> <li>· zakres jurysdykcji zastrzeżony dla władzy centralnej</li> </ul>

Źródło: R.D. Ebel, S. Yilmaz: *On the Measurement and Impact of Fiscal Decentralisation*. World Bank Policy Research Working Paper 2002, 2809, [www.decentralization.org](http://www.decentralization.org).

tralizacji finansów publicznych oparte na dochodach, które nie dostarczają informacji na temat wydajności poszczególnych kategorii dochodów JST i ich adekwatności w stosunku do realizowanych zadań. Dodatkowo w sytuacji, gdy w kategorii dochodów własnych uwzględniane są udziały w podatkach państwowych, wskaźniki decentralizacji fiskalnej nie obrazują rzeczywistego potencjału jednostek

samorządowych w obszarze kształtowania dochodów własnych i informują o większej niezależności tych jednostek od budżetu centralnego, nie odzwierciedlając rzeczywistych zależności między budżetami szczebla samorządowego a budżetem państwa.

Wskaźniki decentralizacji administracyjnej posługują się zmiennymi odzwierciedlającymi sposób organizacji władz niższego szczebla oraz umożliwiają dokonanie oceny organizacji sektora publicznego w danym państwie. Struktury samorządowe w poszczególnych państwach europejskich mają z reguły złożony charakter i w podstawowej wersji podziału terytorialnego oparte są na systemie jednoszczeblowym (gminy). Nie wszystkie państwa jednak zdecydowały się na wyodrębnienie szczebla pośredniego (powiaty, dystrykty, prowincje), a szczebel regionalny cechuje różnorodny stopień autonomii. Liczebność szczebli samorządowych warunkowana jest wielkością państwa. Tendencja globalna potwierdza, że im mniejszy kraj, tym mniejsza liczba szczebli samorządowych. Różnice pomiędzy samorządami dotyczą również charakteru organów wykonawczych, które mogą przybierać postać ciał kolegialnych bądź jednoosobowych, wybieranych w wyborach bezpośrednich lub pośrednio przez mianowanie przedstawicieli władz niższego szczebla przez władze nadrzędne.

Wskazywane powszechnie korzyści, jakie przynosi proces decentralizacji, w postaci podnoszenia efektywności i jakości świadczonych usług publicznych oraz kreowania wzrostu gospodarczego, nie znajdują odzwierciedlenia w przeprowadzonych dotychczas badaniach empirycznych<sup>10</sup>. Analiza procesów decentralizacji w państwach europejskich wskazuje, że jedną z barier niwelujących pozytywne rezultaty zjawisk decentralizacji są ograniczenia dochodowe i wydatkowe, jakie pojawiają się na poziomie samorządu terytorialnego. Decentralizacji zadań nie towarzyszy właściwy zakres decentralizacji finansów publicznych w postaci zapewnienia adekwatności środków finansowych w stosunku do kompetencji delegowanych na poziom samorządowy. W efekcie zadania przekazane przez władze rządowe na szczebel lokalny i regionalny są niedofinansowane lub wymagają dodatkowego finansowania w formie transferów z budżetu państwa (najczęściej w postaci dotacji) lub finansowania zewnętrznego (w formie finansowania długiem). Dodać trzeba, że może tu niekiedy wystąpić zjawisko znane jako tzw. ręczne sterowanie, co sprowadza się do uznaniowości zamiast podejścia systemowego, opartego na transparentnych algorytmach.

Funkcjonujące współcześnie modele organizacji zadań publicznych ewoluowały od momentu powstania pierwotnych struktur państwowych. Państwa scentralizowane o charakterze władczym, silnie autorytarnym, cechuje rozwinięty system kontroli i nadzoru<sup>11</sup> oraz konieczność utrzymywania rozbudowanego aparatu

<sup>10</sup> E. Ahmad, G. Brosio, V. Tanzi: *Local Service Provision in Selected OECD Countries: Do Decentralized Operations Work Better?* IMF Working Paper 2008, WP 08/67, International Monetary Fund, Fiscal Affairs Department, s. 8-10.

<sup>11</sup> J. van der Walle: *Decentralization in Brief*, KIT Information and Library Services (ILS), 2002, [http://www.kit.nl/frameset.asp?/specials/html/de\\_de-centralization\\_in\\_brief.asp&frnr=1&](http://www.kit.nl/frameset.asp?/specials/html/de_de-centralization_in_brief.asp&frnr=1&).

władzy i administracji. Zasadniczą wadą koncepcji centralistycznych jest ograniczona możliwość budowania demokracji lokalnej, którą zakłada natomiast model decentralistyczny, promujący samorządność i podział władzy zgodnie z założeniami zasady subsydiarności.

Działaniom decentralizacyjnym towarzyszyć może „decentralizowanie” zjawisk dysfunkcyjnych. Przekazanie władzy na szczebel samorządu terytorialnego uaktywnia działalność lokalnych grup nacisku, sprzyja rozwojowi struktur lobbingsowych, nepotyzmowi oraz korupcji. Przeciwdziałanie negatywnym aspektom decentralizacji wymaga stworzenia odpowiednich regulacji prawnych oraz mechanizmów reagowania i kontroli eliminujących potencjalne nieprawidłowości.

W nurcie dorobku międzynarodowego dominują rozważania poświęcone decentralizacji zadań publicznych. Problem ten jest dyskutowany wielopłaszczyznowo i koncentruje się najczęściej na aspektach podnoszenia jakości usług i zadań publicznych, kwestiach pomiaru zjawiska, międzynarodowych doświadczeniach i modelach decentralizacji zadań, wpływie decentralizacji w ujęciu sektorowym np. na edukację publiczną, transparentności usług publicznych i problemie korupcji oraz decentralizacji fiskalnej i związanych z nią dylematów. Dick-Sagoe zwraca uwagę na korzyści łączone z decentralizacją, w tym na poprawę usług publicznych. Autor podkreśla jednocześnie, że doświadczenia większości państw rozwijających się wskazują, że osiągnięcie tych korzyści wiąże się dla tych państw z licznymi wyzwaniem<sup>12</sup>. Autor wskazuje także, że w wybranych przypadkach zwiększenie wydatków lokalnych prowadziło do zwiększenia poziomu świadczenia usług publicznych jednak przy pozostawiającym wątpliwość poziomie ich jakości. W opinii Autora jakość usług publicznych przy jednoczesnym zwiększeniu ich poziomu zostaje zapewniona dla tego typu usług publicznych, które dotyczą włączenia społecznego i przeciwdziałaniu ubóstwu. Zdaniem Dick-Sagoe konieczne jest zbadanie tego typu decentralizacji, która zapewnia społecznościom lokalnym przejrzystość i możliwość egzekwowania odpowiedzialności samorządowców, co pozwala na świadczenie usług wysokiej jakości. W kolejnej pracy *Public sector decentralization* (1992)<sup>13</sup> zwraca się uwagę na doświadczenia płynące z decentralizacji oraz towarzyszących jej polityk, wskazując na potrzebę określania priorytetów działań spośród wielu celów rozwoju gospodarczego i celów politycznych. Podkreśla się także zagrożenie wynikające z potencjalnego konfliktu między wieloma celami i potrzebą oceny polityki decentralizacji pod kątem akceptowalnych kompromisów między tymi celami. Problemy (de)centralizacji z punktu widzenia fiskalnego analizuje Cerniglia<sup>14</sup>, identyfikując czynniki ujemnie skorelowane z centralizacją (powierzchnia ziemi, liczba ludności, stopień urbanizacji oraz dochód na mieszkańca). Autorka zaznacza także, że heterogeniczność w grupach

<sup>12</sup> Ch. Dick-Sagoe: *Decentralization for improving the provision of public services in developing countries: A critical review*. *Cogent Economics & Finance* 2020, no. 8, s. 1–13.

<sup>13</sup> *Public sector decentralization*, J.M. Silverman (ed.), World Bank Technical Papers 1992, s. 4–13.

<sup>14</sup> F. Cerniglia: *Decentralization in the public sector: quantitative aspects in federal and unitary countries*. *Journal of Policy Modeling* 2003, vol. 25(8), s. 749–776.



etniczno-językowych jest istotnie związana z obserwowaną decentralizacją w modelach wydatków na edukację oraz usługi religijne, kulturalne i rekreacyjne<sup>15</sup>. Stegarescu podejmuje dyskusję nad problemami związanymi z definiowaniem i mierzeniem stopnia decentralizacji fiskalnej<sup>16</sup>. Autor, opierając swoje badania na najnowszych ramach analitycznych (OECD), przedstawił różne miary autonomii fiskalnej i decentralizacji dochodów, które uwzględniają uprawnienia władz subcentralnych w zakresie podnoszenia podatków. Uwzględnił on także zmiany w podziale kompetencji decyzyjnych w czasie. Badanie dotyczyło 23 krajów OECD w okresie 1965–2001 i wykazało, że wspólne, zwykle stosowane środki mają tendencję do znacznego przeszacowywania zakresu decentralizacji fiskalnej. W efekcie przeprowadzonych analiz przedstawiono dowody na rosnącą decentralizację fiskalną w większości krajów OECD w badanym okresie<sup>17</sup>. Charbit w swoim opracowaniu przybliży z kolei metodykę diagnozowania wyzwań związanych z zarządzaniem wielopoziomowym oraz przykłady narzędzi stosowanych przez kraje OECD w celu wypełnienia „luk” w zakresie tzw. koordynacji i zdolności. Autorka wskazuje, że kwestia „wielopoziomowego sprawowania rządów” jest trafna, zatem kluczowe pytanie nie dotyczy samej decentralizacji (decentralizować czy nie) ani nawet konkretnego modelu decentralizacji, ale odnosi się do sposobów poprawy zdolności i koordynacji na różnych szczeblach władzy w celu zwiększenia wydajności, równości i zapewnienia zrównoważonego rozwoju poprzez odpowiednie gospodarowanie wydatkami publicznymi<sup>18</sup>. Shah i inni podkreślają natomiast, że decentralizacja polegająca na tym, że samorządy lokalne są upoważnione do podejmowania wszelkich decyzji politycznych i programowych w imieniu swoich wyborców-rezydentów wiąże się ze skomplikowanym systemem politycznym, administracyjnym i fiskalnym oraz autonomią i łączonych z nią mechanizmów odpowiedzialności. W teorii taki system ma pozytywny wpływ na efektywność i równość świadczenia usług publicznych, w praktyce jednak te wyniki zależą od rodzaju instytucji oraz stosunków władzy oraz spójności polityk decentralizacji. To wpływa na niejednoznaczność wyników analiz. Niemniej analizy empiryczne zasadniczo przemawiają za pozytywnym wpływem polityki decentralizacji na reformy sektora publicznego w krajach rozwijających się<sup>19</sup>.

<sup>15</sup> Ibidem.

<sup>16</sup> D. Stegarescu: *Public Sector Decentralization: Measurement Concepts and Recent International Trends*. ZEW 2004, Centre for European Economic Research Discussion Paper No. 04-074, s. 7–15, Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=604482> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.604482>

<sup>17</sup> Ibidem.

<sup>18</sup> C. Charbit: *Governance of Public Policies in Decentralised Contexts: The Multi-level Approach*. OECD Regional Development Working Papers 2011/04, OECD Publishing, s. 3.

<sup>19</sup> A. Shah, T. Thompson, H.F. Zou: *The impact of decentralisation on service delivery, corruption, fiscal management and growth in developing and emerging market economies: a synthesis of empirical evidence*. CESifo DICE Report 1/2004, s. 10–14.

## Podsumowanie

Do głównych zadań analityków zajmujących się dyscypliną ekonomia i finanse należą: opisywanie, mierzenie, porównywanie w czasie i przestrzeni, objaśnianie, ewaluacja (wartościowanie), przewidywanie wraz z formułowaniem sygnałów wczesnego ostrzegania, ponadto proponowanie scenariuszy i sposobów postępowania. Czasem dodawane jest jeszcze jedno zadanie, wykraczające jednak poza sferę nauki, mianowicie próba odpowiedzi na pytanie: „co by było, gdyby?”. W niniejszych, z konieczności syntetycznych, rozważaniach realizacja wszystkich spośród wymienionych zadań nie wchodzi w rachubę.

Problematyka procesów centralizacji i decentralizacji, mimo wieloletnich doświadczeń opisanych w licznych pracach i publikacjach, odznacza się szczególnym stopniem złożoności, tym bardziej w czasach nieprzypadkowo nazwanych erą radykalnej niepewności (*radical uncertainty*). Dodanie do używanego przez ekonomistów od wielu dekad terminu „niepewność” słowa „radykalna” nie jest przypadkowe. Lata 2020–2023 zapiszą się w historii świata, w tym Europy z Polską włącznie, jako czas ponadprzeciętnych turbulencji w wielu sferach, z gospodarką i finansami na czele. Mamy do czynienia z kumulacją kilku spektakularnych kryzysów, stąd określenia w rodzaju „wielokryzys”, „megakryzys”, „polikryzys”, „omnikryzys”, „multikryzys”. Na gospodarkę i finanse wielu krajów znaczący wpływ miały i mają kryzysy: pandemiczny (postpandemiczny), wojenny, migracyjny, demograficzny, energetyczny, klimatyczny, inflacyjny (dwucyfrowa inflacja, z jej wszystkimi znanymi konsekwencjami). W przypadku Polski dodatkowo należy wspomnieć o trudnych relacjach rządu z Komisją Europejską (niepewny dostęp m.in. do funduszy z KPO), a także o swego rodzaju politycznej wojnie domowej, związanej m.in. z wyborami parlamentarnymi planowanymi na jesień 2023 roku. Okoliczności te mają niewątpliwie wpływ na stan i perspektywy rozwoju gospodarki oraz finansów, w tym na kształt polityki pieniężnej NBP oraz polityki fiskalnej władz centralnych. Negatywnym przykładem były – niezależnie od intencji – turbulencje związane z wprowadzaniem w roku 2022 tzw. Polskiego Ładu, co zdaniem niektórych reprezentantów JST w uproszczeniu sprowadzało się do formuły „samorząd traci, rząd się bogaci”. W budżetach polskich samorządów uwzględniano w związku z tym niekorzystne uwarunkowania makroekonomiczne i makrofinansowe, mające znaczący wpływ na zmniejszenie dochodów (obniżenie wpływów z PIT, stanowiącego podstawowe źródło dochodów). Obniżce wpływów z tego podatku towarzyszył wzrost wydatków, co wynikało z niespotykanego od dawna wzrostu cen prądu, ciepła, paliw i prowadziło do znacznego wzrostu kosztów i cen usług komunalnych. Zbilansowanie budżetów w tych warunkach, również w związku z przewidywanym spowolnieniem rozwoju gospodarki (nie sposób wykluczyć pojawienia się recesji, a nawet stagflacji), wymagało od JST starannej analizy i podjęcia odważnych, a zarazem koniecznych decyzji odnośnie do kształtu budżetów (specjalne reżimy oszczędnościowe, cięcia wydatków inwestycyjnych). Oznaczało to w praktyce odłożenie na pewien czas, trudny do przewidzenia, realizacji rozmaitych przedsięwzięć w sferze rozwoju i poprawy stanu infrastruktury.

Kwestie stopnia centralizacji i decentralizacji rodzą wiele dylematów i wyzwań zarówno na gruncie teorii, jak i praktyki. W literaturze przeważa pogląd o konieczności decentralizowania zadań publicznych z uwagi na liczne korzyści związane z tym procesem. Jednakże cały czas trwa dyskusja nad warunkami, jakie muszą być spełnione, aby osiągnąć maksymalnie pozytywne efekty decentralizacji. W tym ujęciu, na tle prowadzonych badań, nie jest jednoznaczne, jakie rodzaje państw (według m.in. kryterium rozwoju, modelu organizacji sektora publicznego) i jakie rodzaje usług (zadań publicznych) pozwalają na maksymalizowanie korzyści z decentralizacji. Jednocześnie zwraca się uwagę na różne rodzaje decentralizacji i potrzebę koordynowania polityk decentralizacyjnych, aby osiągnąć założone cele i strategiczne priorytety państwa. Istotnym czynnikiem związanym z decentralizacją jest finansowanie, a zatem zapewnienie stabilnych i adekwatnych źródeł finansowania poszczególnym szczeblom władzy publicznej, aby miały możliwość wykonywania swoich zadań w modelu zdecentralizowanym. Ostatecznie nie sposób bowiem podważyć aktualności znanego stwierdzenia: „tyle mamy władzy, ile mamy pieniędzy”.



# Rozdział 2

Marzanna Poniatowicz

## DECENTRALIZACJA ORAZ AUTONOMIA FINANSOWA I PODATKOWA SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO JAKO FUNDAMENTY FEDERALIZMU FISKALNEGO

### Wstęp

Decentralizacja i związany z nią wielopoziomowy podział władzy publicznej traktowane są w doktrynie nie tylko jako skuteczne metody zabezpieczenia wolności w demokracjach<sup>20</sup>, ale również jako rozwiązania sprzyjające zwiększeniu efektywności funkcjonowania sektora publicznego oraz optymalizacji procesu świadczenia dóbr i usług publicznych<sup>21</sup>. Z decentralizacją ściśle wiążą się koncepcja federalizmu jako podziału władzy publicznej na różnych szczeblach (np. lokalnym, stanowym, krajowym) oraz koncepcja federalizmu fiskalnego eksponująca kwestię optymalizacji związanego z tym podziału dochodów i wydatków publicznych. Federalizm fiskalny jest więc współczesną koncepcją ekonomiczną, a jednocześnie subdyscypliną finansów publicznych, nawiązującą do idei wielopoziomowych finansów publicznych, w której szczególnie akcent kładzie się na problematykę decentralizacji fiskalnej oraz autonomii finansowej samorządu terytorialnego. Nasilające się w Polsce procesy re-centralizacji władzy publicznej oraz marginalizacji i erozji finansów samorządowych zainspirowały autorkę do przanalizowania głównych założeń i postulatów przedmiotowej koncepcji, które według opinii autorki powinny być traktowane przez decydentów publicznych jako cenne zalecenia doktryny, wskazujące kierunki niezbędnych reform finansów publicznych oraz optymalne modele relacji fiskalnych zachodzących pomiędzy centralną władzą publiczną i władzami jednostek samorządu terytorialnego (JST). Zamierzeniem autorki jest wykazanie specyfiki, złożoności i wieloaspektowości procesów decentralizacji fiskalnej oraz autonomii dochodowej (podatkowej) i wydatkowej jako ich rezultatów. Dokonano w tym celu szerokiego przeglądu literatury naukowej z zakresu

<sup>20</sup> Por. F.A. Hayek: *The Constitution of Liberty*, The University of Chicago, Chicago 1960, s. 380; A. Benz, Y. Papadopoulos: *Governance and Democracy: Concepts and Key Issues*, [w:] *Governance and Democracy. Comparing National, European and International Experiences*, eidem (eds.), Routledge, New York 2007, s. 1-26.

<sup>21</sup> M. Sow, I.F. Razafimahefa: *Fiscal Decentralization and the Efficiency of Public Service Delivery*, IMF Working Paper 2015, no. 59, s. 1-29.

dorobku teoretycznego federalizmu fiskalnego. Natomiast zróżnicowane postępy decentralizacji w ujęciu empirycznym przeanalizowano na przykładzie 57 państw w latach 2015–2020, z wykorzystaniem indeksu autonomii lokalnej (*Local Autonomy Index – LAI 2.0*) i indykatora autonomii fiskalnej (*Financial Autonomy – FA*) jako jednego z jego komponentów, wyliczonych według metodologii Ladnera, Keuffera i Bastianena (2021).

## 1. Federalizm fiskalny – podstawowe założenia i ewolucja koncepcji

Teoria federalizmu fiskalnego (*fiscal federalism theory*) to jedna ze współczesnych koncepcji ekonomicznych, rozwijana mniej więcej od połowy XX wieku, istotna z punktu widzenia idei wielopoziomowego rządzenia publicznego (*multi-level governance*) i wielopoziomowych finansów publicznych (*multi-level government public finance*). Traktowana jest jako subdyscyplina teorii finansów publicznych. Za jej prekursora uważa się urodzonego w Niemczech amerykańskiego ekonomistę Richarda Musgrave'a, który po raz pierwszy użył tego terminu w 1959 roku<sup>22</sup>. Źródeł przedmiotowej koncepcji teoretycznej należałoby szukać jednak już znacznie wcześniej, tj. w pracach żyjącego na przełomie XVI i XVII wieku Johanna Althusiusa – niemieckiego teoretyka państwa i prawa. Powołany autor często traktowany jest jako prekursor nowoczesnego federalizmu, a prezentowaną przez niego koncepcję podziału władzy określa się terminem *Althusian federalism*<sup>23</sup>. W pracy zatytułowanej *Politica Methodice Digesta, Atque Exemplis Sacris et Profanis Illustrata*, opublikowanej już ponad czterysta lat temu, bo w 1603 roku zaproponował niezwykle nowoczesne, jak na tamte czasy, ujęcie niezbędnych filarów funkcjonowania władzy publicznej. Zaliczył do nich: (1) pluralizm poziomów rządzenia rozumiany jako zdywersyfikowana na różnych szczeblach władza publiczna; (2) konieczność zgody (konsensusu); (3) autonomię, zgodnie z którą każdy szczebel władzy publicznej ma określony poziom niezależności/suwerenności; (4) subsydiarność, rozumianą jako polityczne zobowiązanie do pozostawienia jak największej władzy na niższym poziomie rządzenia; (5) wzajemną solidarność, rozumianą jako partycypację różnych społeczności we wspólnym dobru publicznym. Federalizm fiskalny zajmuje się problematyką optymalnego podziału funkcji i środków publicznych pomiędzy różnymi poziomami władzy publicznej. Jest jednocześnie subdyscypliną finansów publicznych opierającą się na założeniu,

<sup>22</sup> R.A. Musgrave: *The Theory of Public Finance*, McGraw-Hill, New York 1959. Szerzej na temat koncepcji federalizmu fiskalnego również w innym opracowaniu autora: R.A. Musgrave: *Economics of Fiscal Federalism*. Nebraska Journal of Economics and Business 1971, vol. 10(4), s. 3–13.

<sup>23</sup> A. Benoist: *The First Federalist: Johannes Althusius*. Telos. Critical Theory of the Contemporary 2000, no. 118, s. 25–58; L. Chmielewska: *Johannes Althusius: pierwszy teoretyk federalizmu*. Doctrina. Studia Społeczno-Polityczne 2012, nr 9, s. 11–29.

że system finansów publicznych w każdym państwie jest ściśle powiązany ze strukturą instytucji publicznych oraz charakterem relacji zachodzących między nimi (*intergovernmental relations* – IGR). W literaturze przedmiotu jako pozytywne efekty prawidłowo ukształtowanych IGR zachodzących między różnymi poziomami władzy publicznej wskazuje się<sup>24</sup>:

- decentralizację procesu decyzyjnego i funkcjonalną, a tym samym wzmocnienie samorządu terytorialnego poprzez przydzielenie mu kompetencji i zasobów odpowiednich do realizowanych zadań publicznych;
- zwiększenie przejrzystości sektora finansów publicznych oraz skuteczności w podejmowaniu decyzji przez decydentów publicznych;
- stały dialog między różnymi poziomami władzy publicznej;
- uwzględnianie w szerszym zakresie w polityce publicznej, realizowanej w oparciu o współpracę międzyrządową i konsensus, różnych perspektyw i celów publicznych, co z kolei zwiększa integrację tej polityki, a dodatkowo również akceptację i szacunek dla rządów prawa;
- większą spójność polityki publicznej z federalnym dogmatem „jedności w różnorodności”, opartym na założeniu, że dopuszczalna jest rozbieżność terytorialna polityk, a rolą koordynacji międzyrządowej jest zapewnienie funkcjonalności systemu jako całości.

Za jedną z wad federalizmu fiskalnego uważa się natomiast fakt, że przy wieloszczeblowej strukturze władzy rządzenie publiczne jest zdecydowanie trudniejsze i bardziej złożone, mogą pojawiać się konflikty pomiędzy poszczególnymi szczeblami władzy. W literaturze przedmiotu proces ten określany jest obrazowo jako proces przeciągania liny między różnymi poziomami władzy publicznej (*intergovernmental tug-of-war*)<sup>25</sup>. Argumentem przeciwko federalizmowi fiskalnemu jest również ryzyko wzrostu nierówności międzyregionalnych, w tym nierówności dochodowych<sup>26</sup>. Za inną wadę uznaje się też rezygnację z efektu skali w związku z mniejszym obszarem aktywności władzy publicznej<sup>27</sup>.

Teoria federalizmu fiskalnego koncentruje się na poszukiwaniu optymalnego zakresu decentralizacji sektora publicznego (*optimal federalism* – OF) oraz optymalnego podziału funkcji sektora finansów publicznych na różnych poziomach

<sup>24</sup> A. Heinemann-Grüder, S. Keil, K. Kössler, J. Woelk: *Intergovernmental Relations: Meaning and Relevance for Conflict Management*, [w:] *Federalism and Conflict Management*, H. Buehler, S. Luther, M. Siegner (eds.), International Munich Federalism Days 2017, Hanns Seidel Foundation, Munich 2017.

<sup>25</sup> Por. B. Purnell: *Federalism. The States Need to Play Tug-of-War with the Federal Government*, ALEC, July 23, 2019, <https://alec.org/article/the-states-need-to-play-tug-of-war-with-the-federal-government/> (dostęp: 26.02.2023); E. Ryan, *Federalism and the Tug of War Within: Introduction*, Oxford University Press, 2012, <https://ir.law.fsu.edu/articles/688> (dostęp: 26.02.2023).

<sup>26</sup> Por. L.P. Feld, Ch. Frey, Ch.A. Schaltegger, L.A. Schmid: *Fiscal Federalism and Income Inequality: An Empirical Analysis for Switzerland*. *Journal of Economic Behavior & Organization* 2021, vol. 185, s. 463-494.

<sup>27</sup> Szerzej na temat ten temat w: B. Wieliczko: *Federalizm fiskalny – wady i zalety*, *Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia* 2018, nr 2(92), s. 477-284.

władzy publicznej (np. centralnym/federalnym, stanowym, lokalnym)<sup>28</sup>. Zgodnie z podziałem funkcji finansów publicznych zaproponowanym przez wspomnianego już wcześniej Richarda A. Musgrave'a, rząd centralny/federalny powinien być odpowiedzialny za stabilizację gospodarczą i redystrybucję dochodów publicznych (funkcja stabilizacyjna i redystrybucyjna), natomiast władze stanowe i lokalne – za alokację zasobów (funkcja alokacyjna)<sup>29</sup>.

Istotę koncepcji federalizmu fiskalnego dobrze oddaje termin *multi-level governance* (MLG), którego po raz pierwszy użył w 1993 roku amerykański politolog Gary Marks<sup>30</sup>. Dywersyfikacja władzy publicznej, jej zadań i kompetencji oraz środków finansowych postrzegana jest w teorii federalizmu fiskalnego jako skuteczny instrument zwiększania efektywności sektora publicznego oraz optymalizacji procesu świadczenia dóbr i usług publicznych. Dzięki niemu dobra i usługi publiczne mają szansę być świadczone w sposób efektywny i zgodny ze zróżnicowanymi preferencjami mieszkańców wspólnot samorządowych<sup>31</sup>. Jednocześnie teoretycy MLG podkreślają, że zróżnicowane poziomy władzy muszą być optymalnie dopasowane, czemu służy prawidłowo ukształtowany system IGR. Odzwierciedleniem wspomnianego dopasowania jest akronim FOCJ (skrót od słów: *functional, overlapping, competing jurisdictions*), co w tłumaczeniu oznacza: *funkcjonalne, nakładające się, konkurujące jurysdykcje*)<sup>32</sup>. W 1999 roku określenia tego użyło po raz pierwszy dwóch szwajcarskich ekonomistów, tj. Bruno S. Frey i Reiner Eichenberger<sup>33</sup>. Intencją powołanych autorów było zaakcentowanie modelowych cech jurysdykcji występujących w ramach zdecentralizowanego państwa. Charakteryzowali je jako nakładające się na siebie przestrzennie i funkcjonalnie jednostki terytorialne, dysponujące niezależnymi od władz stanowych lub centralnych, własnymi organami politycznymi, realizujące własne zadania/funkcje w kontekście procesu dostarczania dóbr i usług publicznych oraz jednocześnie konkurujące między sobą o lokalnych podatników (*local tax competition*).

Pośrednio do koncepcji tej nawiązywał już w latach 50. ubiegłego stulecia amerykański ekonomista i geograf – Charles M. Tiebout<sup>34</sup>. Zwracał on uwagę na znaczenie konkurencji na poziomie lokalnym jako determinanty warunkującej ofertę dóbr publicznych, a sformułowana przez niego koncepcja teoretyczna, którą

<sup>28</sup> K. Piotrowska-Marczak (red.): *Federalizm fiskalny w teorii i praktyce*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2009, s. 16–22.

<sup>29</sup> R.A. Musgrave: *The Theory of Public Finance...*, op. cit., s. 5.

<sup>30</sup> G. Marks: *Structural Policy and Multilevel Governance in the EC*, [w:] *The State of the European Community*, A. Cafruny, G. Rosenthal (eds.), Lynne Rienner, New York 1993, s. 391–410.

<sup>31</sup> G. Paluszak: *Federalizm fiskalny – szansa czy zagrożenie dla europejskiej unii walutowej*, [w:] *Przemiany i perspektywy polskiej gospodarki w procesie integracji z gospodarką światową*, K. Piecha, G. Szczodrowski (red.), Instytut Wiedzy, Warszawa 2002, s. 93.

<sup>32</sup> I. Bache, M. Flinders (eds.): *Multi-level Governance*, Oxford University Press, Oxford 2004, s. 4.

<sup>33</sup> B.S. Frey, R. Eichenberger: *The New Democratic Federalism for Europe – Functional, Overlapping and Competing Jurisdictions*, Edward Elgar Publishing Limited, Cheltenham 1999.

<sup>34</sup> Ch. Tiebout: *A Pure Theory of Local Expenditures*. *Journal of Political Economy* 1956, no. 64 (5), s. 416–424.



dziesięć lat później Wallace E. Oates określił terminem *hipotezy Tiebouta* (*The Tiebout Hypothesis*)<sup>35</sup>, to swoisty fundament teoretyczny i punkt odniesienia dla klasycznego podejścia do federalizmu fiskalnego, zwanego federalizm pierwszej generacji – szerzej na ten temat w dalszej części<sup>36</sup>. Tiebout zakładał, że konkurencja między jurysdykcjami prowadzi do optymalizacji zarówno wielkości, jak i jakości dostarczanych przez nie lokalnych dóbr publicznych w kontekście wielkości lokalnych obciążeń podatkowych ich mieszkańców. Konkurencja sprawia, że władze samorządowe starają się dostarczać swoim mieszkańcom dobra i usługi publiczne po możliwie najbardziej korzystnych cenach, w ten sposób wpływając nie tylko na ich decyzje wyborcze, ale również na decyzje dotyczące miejsca zamieszkania i prowadzenia działalności gospodarczej przez podatników. To właśnie w wyniku działań konkurencyjnych poszczególnych jurysdykcji część mieszkańców wspólnot samorządowych decyduje się na migrację podatkową do innych jurysdykcji. Proces ten określany jest w doktrynie mechanizmem „głosowania nogami” (*foot voting mechanism*). Podatnicy wybierają te jednostki, w których występuje optymalna dla nich relacja ilości i jakości lokalnych dóbr/usług publicznych do wielkości pobieranych za to obciążeń podatkowych. Tiebout uważał, że mechanizm lokalnej konkurencji podatkowej sprzyja świadczeniu usług publicznych opartych na zdrowych zasadach konkurencji ekonomicznej. Co symptomatyczne, Tiebout w zasadzie nie dostrzegał zagrożeń związanych z lokalną konkurencją podatkową, skupiając się przede wszystkim na pozytywnych aspektach związanych z tym procesem. Jako koronny argument w tym zakresie przedstawiał mechanizm kapitalizacji fiskalnej (*fiscal capitalization*), zgodnie z którym na ceny nieruchomości na rynku lokalnym składają się dwa komponenty: wartość nominalna nieruchomości oraz związana z lokalizacją tej nieruchomości suma korzyści wynikających z oferowanej przez władze samorządowe lokalnej oferty dóbr i usług publicznych<sup>37</sup>. W kontekście podejmowanej tutaj kluczowej problematyki badawczej, jaką jest decentralizacja fiskalna, można przyjąć tezę, że Tiebout optował za silnym, zdecentralizowanym finansowo samorządem terytorialnym, dysponującym własnymi źródłami podatkowymi i autonomią podatkową<sup>38</sup>, a tym samym

<sup>35</sup> W.E. Oates: *The Effects of Property Taxes and Local Public Spending on Property Values: An Empirical Study of Tax Capitalization and Tiebout Hypothesis*. *Journal of Political Economy* 1969, vol. 77(6), s. 957–971.

<sup>36</sup> Inne, spotykane w literaturze przedmiotu anglojęzycznej określenia tej koncepcji to: *The Tiebout model*, *Tiebout sorting* lub *Tiebout migration*.

<sup>37</sup> Szerzej na ten temat w następujących pracach: J. Yinger: *Capitalization and the Theory of Local Public Finance*, *Journal of Political Economy* 1982, vol. 90(5), s. 917–943; W. E. Oates: *The Many Faces of the Tiebout Model*, [w:] *The Tiebout Model at Fifty*, W.A. Fischel (ed.), Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge 2006, s. 24–27.

<sup>38</sup> Władza podatkowa związana z tak rozumianą autonomią podatkową obejmuje różne aspekty swobody władz samorządowych w zakresie możliwości kształtowania własnych źródeł podatkowych. Wspomniana swoboda określana jest w koncepcji federalizmu fiskalnego anglojęzycznym terminem *taxing power*. W najszerszym ujęciu obejmuje ona prawa jednostek podsektora *subnational government* (SNG) do: wprowadzania lub znoszenia podatków, ustalania stawek podatkowych, określania podstawy opodatkowania i wprowadzania preferencji podatkowych.

samorządem zdolnym do uczestnictwa w lokalnej konkurencji podatkowej<sup>39</sup>. W przedmiotowej koncepcji kładzie się szczególny nacisk na mobilność, podatki i konkurencję fiskalną. Ta ostatnia traktowana jest jako swoisty warunek *sine qua non* efektywności procesów dostarczania dóbr i usług publicznych przez sektor publiczny.

Należy podkreślić, że współcześnie przedmiotowa koncepcja jest dość powszechnie krytykowana, między innymi ze względu na nieuwzględniane w niej przez Tiebouta określone ograniczenia rynkowe oraz ograniczoną mobilność bazy podatkowej<sup>40</sup>. W tym kontekście ocenia się ją jako dość naiwną koncepcję, nieuwzględniającą kluczowych zagrożeń związanych z lokalną konkurencją podatkową, wśród których wymienia się najczęściej:

- wzrost nierówności dochodowych i utrwalanie terytorialnych nierówności rozwojowych;
- problem tzw. efektów zewnętrznych opodatkowania (*spillover tax effects*), rozpatrywanych w kontekście wpływu polityki podatkowej prowadzonej w ramach jednej jurysdykcji na bazę podatkową, politykę podatkową i sytuację finansową w innej jurysdykcji;
- fikcyjne migracje bazy podatkowej pomiędzy jurysdykcjami;
- mechanizm „wyścigu do dna” (*race to the bottom*) polegający na intencyjnym zaniżaniu przez konkurujące jurysdykcje swoich dochodów podatkowych, a w rezultacie niedostateczną podaż lokalnych dóbr/usług publicznych.

Warto dodać, że koncepcja teoretyczna federalizmu fiskalnego podlegała ewolucji i zmieniała się w ujęciu historycznym. Nawiązywał do tego w swoich pracach wspomniany już wcześniej Wallace E. Oates, wyodrębniając federalizm fiskalny w ujęciu tradycyjnym, czyli federalizm pierwszej generacji (*The First Gene-*

<sup>39</sup> Chodzi tu oczywiście o wariant tzw. klasycznej konkurencji podatkowej (*classical tax competition*), a więc konkurencji o bazę podatkową, opartej na kryterium efektywności ekonomicznej. Niejako ułomną formą wspomnianej konkurencji podatkowej jest tzw. porównawcza konkurencja podatkowa (*yardstick tax competition*), oparta o kryterium politycznej konkurencji, czyli inaczej kryterium reelekcji. Ten typ konkurencji określane jest często terminem naśladownictwa podatkowego (*tax mimicking*). Szerzej na temat wspomnianych dwóch form konkurencji podatkowej w podsektorze SNG w następujących pracach: M. Allers, J.P. Elhorst: *Tax Mimicking and Yardstick Competition Among Local Governments in the Netherlands*. *International Tax and Public Finance* 2005, no. 12, s. 493–513; H. Blöchliger, J.M. Piñero-Campos: *Tax Competition Between Sub-central Governments*, OECD Working Papers on Fiscal Federalism 2011, no. 13, s. 5; P. Swianiewicz, J. Łukomska: *Lokalna konkurencja podatkowa w Polsce*. *Studia Regionalne i Lokalne* 2016, nr 2(64), s. 6–7.

<sup>40</sup> Jako przykłady krytycznego podejścia do koncepcji teoretycznej Tiebouta można wskazać następujące prace naukowe: T.F. Bewley: *Critique of Tiebout's Theory of Local Public Expenditures*. *Econometrica* 1981, vol. 49(3), s. 713–740; R. Boadway, J.F. Tremblay: *Reassessment of the Tiebout Model*. *Journal of Public Economics* 2012, vol. 96(11–12), s. 1063–1078; K.A. Hassett, R.G. Hubbard, M.H. Jensen: *Tiebout and Competitiveness*, [w:] *Rethinking Competitiveness*, K.A. Hassett (ed.), The AEI Press, Washington 2012, s. 1–31; K. Dowding, P. John: *Exiting Behavior Under Tiebout Conditions: Towards a Predictive Model*. *Public Choice* 1996, vol. 88(3–4), s. 393–406.

ration Theory – FGT), przypadający na lata 50. i 60. XX wieku oraz federalizm fiskalny drugiej generacji (*The Second Generation Theory – SGT*), którego początek przypada mniej więcej na lata 70. XX wieku<sup>41</sup>.

FGT preferuje zdecentralizowany model polityki alokacyjnej, zakładając, że konsumpcja dóbr publicznych powinna odbywać się w przeważającej mierze w ramach lokalnych jednostek terytorialnych, a rządy zdecentralizowanej władzy publicznej zapewniają efektywne poziomy dóbr publicznych, czyli „idealne mapowanie” oraz optymalną „alokację podatków”. Obowiązuje w tym zakresie zasada ekwiwalencji fiskalnej (*fiscal equivalency*), sformułowana w 1969 roku przez amerykańskiego ekonomistę Mancura Olsona<sup>42</sup>. Zgodnie z nią obszar zasięgu podejmowanych przez władze publiczne decyzji dotyczących dostarczania i finansowania podatkowego danego dobra publicznego powinien pokrywać się z obszarem konsumpcji tegoż dobra publicznego, tak aby zapewnić zbieżność beneficjentów dobra publicznego z osobami ponoszącymi koszty jego finansowania, czyli podatnikami. W koncepcji FGT nie wyklucza się międzyrządowych transferów (np. subwencji, dotacji), zakładając jednocześnie, że powinny być one bardzo dobrze przemyślane, tak aby nie powodowały przerzucania kosztów na inne jurysdykcje. FGT opiera się jednocześnie na założeniu, że decydenci publiczni mają dobre intencje i zależy im na korygowaniu niedoskonałości rynku. W tym kontekście FGT można ocenić jako koncepcję naiwną i upraszczającą rzeczywistość gospodarczą, ponieważ pomijającą problem zawodności władzy publicznej (*government failure*). Przyjmuje się w niej, że władza publiczna jest władzą racjonalną, dążącą do maksymalizacji dobrobytu obywateli, nieforsującą własnych interesów politycznych, które byłyby sprzeczne z interesami wyborców/podatników.

Zdecydowanie bardziej krytycznie i wieloaspektowo podchodzi się natomiast do tych kwestii w SGT, zakładając, że na decyzje podejmowane przez decydentów publicznych ma wpływ szereg uwarunkowań pozaekonomicznych. W celu ich rozpoznania i zdiagnozowania w SGT wykorzystuje się dorobek teoretyczny różnych nurtów tzw. ekonomii heterodoksyjnej<sup>43</sup>. Jako przykład w tym zakresie można wskazać nową ekonomię instytucjonalną (*New Institutional Economics – NIE*). Czołowymi reprezentantami tego nurtu byli: brytyjski ekonomista Ronald Harry Coase<sup>44</sup> oraz amerykańscy ekonomiści, tj. Oliver E. Williamson<sup>45</sup> i Douglass

<sup>41</sup> W.E. Oates: *Toward A Second-Generation Theory of Fiscal Federalism*. *International Tax and Public Finance* 2005, no. 12, s. 349–373; idem: *On the Evolution of Fiscal Federalism: Theory and Institutions*. *National Tax Journal* 2008, no. 16(2), s. 313–334.

<sup>42</sup> M. Olson: *The Principle of Fiscal Equivalence: The Division of Responsibilities Among Different Levels of Government*. *American Economic Review* 1969, vol. 59(2), s. 479–487.

<sup>43</sup> Szerzej na ten temat w: D. Kielczewski: *Koncepcja zintegrowanej teorii ekonomicznej zrównoważonego rozwoju. Między mainstreamem a heterodoksyją ekonomiczną*, Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku, Białystok 2021, s. 97–151.

<sup>44</sup> R.H. Coase: *The New Institutional Economics*. *Journal of Institutional and Theoretical Economics* 1984, no. 140(1), s. 229–231.

<sup>45</sup> O.E. Williamson: *The New institutional Economics: Taking Stock, Looking Ahead*. *Journal of Economic Literature* 2000, vol. 38(3), s. 595–613.

C. North<sup>46</sup>. W przedmiotowym nurcie szczególną rolę przypisuje się instytucjom rozumianym jako swoiste reguły gry wykształcone przez społeczeństwo. Zakłada się, że na procesy decyzyjne ma wpływ szereg czynników pozaekonomicznych (społecznych, historycznych, politycznych, prawnych). Jako kluczową funkcję wspomnianych wcześniej instytucji określa się natomiast obniżanie kosztów transakcyjnych (w kontekście podsektora samorządowego – publicznych kosztów transakcyjnych), rozumianych jako koszty komunikowania się podmiotów na rynku. W SGT oprócz teorii kosztów transakcyjnych (*Transaction Cost Theory*) ściśle związanej ze wspomnianą kwestią wykorzystuje się również dorobek różnych innych teorii powiązanych z NIE, takich jak np.: teoria wyboru publicznego (*Public Choice Theory*), ekonomia konstytucyjna (*Constitutional Economics*), ekonomiczna teoria demokracji (*Economic Theory of Democracy*), teoria agencji (*Theory of Agency*) czy teoria praw własności (*Property-Rights Theory*). Ograniczona objętość opracowania nie pozwala na szersze rozwinięcie tych wątków. Podsumowując, warto tylko podkreślić, że SGT podchodzi do federalizmu federalnego – w porównaniu do FGT – z innej perspektywy. Nie oznacza to jednak, że SGT powinno się traktować jako zupełnie nową, odrębną koncepcję teoretyczną. Jest to raczej uzupełnienie teoretyczne FGT.

Kluczowe pytania/problemy, eksponowane w teorii federalizmu fiskalnego, niezależnie od tego, czy odnosimy się do FGT czy SGT, są w zasadzie identyczne. Trafnie zidentyfikował je Richard M. Bird, sprowadzając je do odpowiedzi na następujące pytania<sup>47</sup>:

- Kto powinien realizować i jakie zadania publiczne w kontekście optymalizacji wydatków publicznych? – pytanie o przypisanie wydatków;
- Kto powinien pobierać i jakie podatki? – pytanie o przypisanie dochodów;
- W jaki sposób łagodzić pionowe nierówności dochodów i wydatków publicznych występujące w podsektorze samorządowym? – pytanie o pionową nierównowagę fiskalną i mechanizmy jej wyrównywania;
- Czy i w jaki sposób równoważyć nierównowagi poziome występujące pomiędzy potrzebami wspólnot terytorialnych a ich zróżnicowanym potencjałem zasobowym? – pytanie o poziomą nierównowagę fiskalną i mechanizmy wyrównywania;
- Kto i na jakich zasadach powinien ograniczać/limitować zadłużanie JST? – pytanie o lokalne reguły zadłużenia;
- Jak przedstawia się system instytucjonalny warunkujący optymalne rozwiązanie problemów zdefiniowanych w pytaniach 1–5? – pytanie o instytucjonalne aspekty federalizmu fiskalnego.

Każde z tak sformułowanych pytań/problemów powinno być analizowane indywidualnie w poszczególnych państwach. Tak jak nie istnieje jeden, uniwersal-

<sup>46</sup> D.C. North: *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press, Cambridge 1990; idem: *A Transaction Cost Theory of Politics*. *Journal of Theoretical Politics* 1990, vol. 2(4), s. 355–367.

<sup>47</sup> R.M. Bird: *Fiscal Federalism in Russia: A Canadian Perspective*. *Public Finance and Management* 2003, vol. 3(4), s. 419–456.

ny model federalizmu fiskalnego, tak nie istnieją modelowe odpowiedzi pasujące do wszystkich państw. W każdym z nich występują specyficzne uwarunkowania przesądzające o optymalizacji procesu decentralizacji władzy publicznej i zasobów finansowych z tym związanych. Kluczowa aczkolwiek nieprzesądzająca w tym zakresie jest struktura terytorialno-prawna państwa. Zdecydowana większość państw na świecie działa w ramach jednolitego, tj. unitarnego systemu władzy publicznej. Przykładowo, spośród ogólnej liczby 193 państw członkowskich Organizacji Narodów Zjednoczonych (ONZ) – 166 to państwa unitarne, a tylko 27 – państwa o strukturze federacyjnej<sup>48</sup>. Zwykle wyższym poziomem zaawansowania decentralizacji, w tym również decentralizacji fiskalnej charakteryzują się państwa federacyjne, niższym – unitarne, jednak nie zawsze tak jest. Występują państwa federacyjne scentralizowane (tzw. scentralizowany federalizm), ale są i państwa unitarne znacznie bardziej zdecentralizowane od federalnych. Są wreszcie państwa *quasi-federalne*, w których rozkład władzy między centrum a poszczególnymi jednostkami terytorialnymi nie jest równy (decentralizacja niesymetryczna) i niektóre ich autonomiczne regiony mają zdecydowanie większe uprawnienia fiskalne od pozostałych. Jako przykłady w tym zakresie można podać: Hiszpanię z 17 wspólnotami autonomicznymi (np.: Katalonia, Kraj Basków, Wyspy Kanaryjskie), Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii (z krajami zdecentralizowanymi, np. Irlandia Północna, Szkocja i Walia); Włochy (z 10 regionami o specjalnym statusie, np. Sycylia, Sardynia); Francję (np. Korsyka i regiony zamorskie posiadające status regionów najbardziej oddalonych); Portugalię (np. Azory i Madera).

Co symptomatyczne, federalizm jako polityczny i finansowy system sprawowania władzy publicznej często ewoluje w ujęciu historycznym, nawet w ramach jednego państwa. Jako dobry przykład w tym zakresie mogą posłużyć Stany Zjednoczone Ameryki Północnej (por. tabela 2.1).

Tabela 2.1. Modele/etapy amerykańskiego federalizmu – ewolucja

Model federalizmu fiskalnego	Okres historyczny	Cechy charakterystyczne modelu
Podwójny federalizm ( <i>Dual federalism</i> )	1836-1933	<ul style="list-style-type: none"> <li>- klarowny podział kompetencji pomiędzy poziomami władzy publicznej;</li> <li>- kompetencje przydzielone każdemu poziomowi władzy nie zachodzą na siebie i wykluczają się wzajemnie – analogia do ciasta tortowego (<i>layer cake federalism</i>), w którym poszczególne warstwy symbolizują różne kompetencje różnych szczebli władzy publicznej;</li> <li>- brak równości w podziale kompetencji pomiędzy poziomem federalnym, stanowym i lokalnym;</li> <li>- relacje między rządem federalnym i rządami stanowymi charakteryzują się raczej napięciem niż współpracą</li> </ul>

<sup>48</sup> Por. *Official Names of The United Nations Members*, n.int/protocol/sites/www.un.int/files/Protocol%20and%20Liaison%20Service/officialnamesofcountries.pdf (dostęp: 26.02.2023).

Model federalizmu fiskalnego	Okres historyczny	Cechy charakterystyczne modelu
Kooperatywny federalizm ( <i>Cooperative federalism</i> )	1933-1961	<ul style="list-style-type: none"> <li>- rząd federalny, rządy stanowe i JST dzielą się odpowiedzialnością za prawie wszystkie funkcje;</li> <li>- preferowanie możliwie najbardziej zdecentralizowanych szczebli podziału terytorialnego;</li> <li>- model organizacji współpracującej i solidarnościowej w finansach publicznych;</li> <li>- współpraca między poziomami władzy publicznej zarówno w sferze finansowej, jak i w zakresie realizacji zadań publicznych;</li> <li>- kompetencje przydzielone każdemu poziomowi władzy zachodzą na siebie wzajemnie – analogia do ciasta marmurkowego (<i>marble cake federalism</i>), ale istnieje podział odpowiedzialności i partnerzy są traktowani równorzędnie</li> </ul>
Twórczy federalizm ( <i>Creative federalism</i> )	1961-1969	<ul style="list-style-type: none"> <li>- model kojarzony z administracją prezydenta L. Johnsona;</li> <li>- model oparty na partnerstwie rządu federalnego, stanów, miast, hrabstw, okręgów szkolnych itp.;</li> <li>- polityka dotowania miast bezpośrednio przez rząd federalny (<i>categorical grants</i>)</li> </ul>
Konkurencyjny federalizm ( <i>Competitive federalism</i> ) lub Nowy federalizm ( <i>New fiscal federalism</i> )	1969-1977	<ul style="list-style-type: none"> <li>- model kojarzony z administracją prezydenta R. Nixona, oparty na mechanizmach decentralizacji (<i>general revenue sharing</i>) oraz rywalizacji fiskalnej i konkurencji podatkowej pomiędzy różnymi poziomami władzy publicznej</li> </ul>
Nowy federalizm partnerski ( <i>New partnership federalism</i> )	1977-1981	<ul style="list-style-type: none"> <li>- model kojarzony z administracją prezydenta J. Cartera;</li> <li>- zacieśnienie współpracy między rządem federalnym a samorządami lokalnymi, często z pominięciem władz stanowych;</li> <li>- liczne interwencje fiskalne i programy dotyczące zwłaszcza obszarów miejskich, oparte na wykorzystaniu dotacji i instrumentów polityki podatkowej</li> </ul>
Nowy federalizm regulacyjny ( <i>New regulatory federalism</i> )	1981-1989	<ul style="list-style-type: none"> <li>- model kojarzony z administracją prezydenta R. Reagana, stojącego na stanowisku, że zadania rządu federalnego i stanowego powinny być rozdzielone;</li> <li>- polityka ograniczania finansowania przez rząd federalny programów społecznych oraz cedowania odpowiedzialności w tym zakresie na władze stanowe i lokalne;</li> <li>- nacisk na instrumenty ograniczające wielkość wydatków publicznych i zwiększające efektywność sektora publicznego</li> </ul>
Przymusowy federalizm ( <i>Coercive federalism</i> )	1989-1993	<ul style="list-style-type: none"> <li>- model kojarzony z administracją prezydenta Geoga H.W. Busha;</li> <li>- wykorzystywanie instrumentów administracyjnego przymusu w celu wpłynięcia na władze stanowe i lokalne;</li> <li>- centralizacja systemu finansów publicznych</li> </ul>

Model federalizmu fiskalnego	Okres historyczny	Cechy charakterystyczne modelu
Odnowiony federalizm ( <i>Reinventing federalism</i> )	1993–2009	<ul style="list-style-type: none"> <li>- model kojarzony z administracją prezydenta Clintona, optującego za ograniczaniem wydatków i deficytów publicznych rządu federalnego oraz deklarującego w 1996 roku: <i>the era of big government is over</i> (niestety, dzisiaj już wiemy, że prezydent Clinton bardzo się mylił);</li> <li>- rząd federalny wyłącznie steruje, kluczowe są władze stanowe (<i>pro-state federalism</i>) i władze lokalne;</li> <li>- model federalizmu oparty na partnerstwie władz publicznych różnych szczebli (<i>federal-state-local partnership</i>)</li> </ul>
Postępowy federalizm ( <i>Progressive federalism</i> )	2009–2017	<ul style="list-style-type: none"> <li>- model kojarzony z administracją prezydenta B.H. Obamy optującego za oddolną demokracją;</li> <li>- model zdecentralizowany, pozwalający władzom stanowym na realizowanie własnych celów politycznych oraz na większą kontrolę nad sprawami publicznymi, zarezerwowanymi pierwotnie dla rządu federalnego;</li> <li>- stany jako swoiste „laboratoria demokracji” (koncepcja spopularyzowana przez sędziego Sądu Najwyższego Stanów Zjednoczonych – L. Brandeisa), tj. miejsca, w których można na mniejszą skalę przetestować odważne i innowacyjne rozwiązania społeczne i ekonomiczne – jeśli się one sprawdzą w praktyce to mogą być zastosowane przez władze innych stanów;</li> <li>- model oparty jednocześnie na wysokich wydatkach rządu federalnego związanych między innymi ze zmianami w systemie opieki zdrowotnej (<i>Obamacare</i>), a także pomocą publiczną, której celem było ograniczanie negatywnych skutków kryzysu 2007–2009</li> </ul>

Źródło: opracowanie własne na podstawie: D.V. Edwards, A. Lippucci: *Practicing American Politics: An Introduction to Government*, Worth Publisher, New York 1998, s. 96; J.R. Marbach, E. Katz, T.S. Smith (eds.): *Federalism in America: An Encyclopedia*, Greenwood Press, 2006.

## 2. Decentralizacja fiskalna jako teoretyczny fundament koncepcji federalizmu fiskalnego

Kluczowym pojęciem federalizmu fiskalnego jest pojęcie decentralizacji, w tym również decentralizacji fiskalnej. W 1999 roku w jednym ze swoich artykułów naukowych Wallace E. Oates pisał (cyt.): *Decentralizacja fiskalna jest w modzie. Zarówno w krajach uprzemysłowionych, jak i rozwijających się, narody zwracają się ku dewolucji, aby poprawić wydajność swoich sektorów publicznych*<sup>49</sup>. Dwaj eksperci Banku Światowego, tj. Maksym Ivanyna i Anwar Shah stawiają nawet tezę, że postępujący na

<sup>49</sup> W.E. Oates: *An Essay of Fiscal Federalism: Theory and Institutions*. Journal of Economic Literature 1999, vol. 37(3), s. 1240–1149.

świecie w latach 80. i 90. ubiegłego wieku proces decentralizacji miał znamiona cichej rewolucji (*silent revolution*), diametralnie zmieniającej globalną architekturę władzy i administracji publicznej. W wielu państwach – Polska również się do nich zalicza – nastąpiły przemiany demokratyczne, którym towarzyszyła liberalizacja gospodarcza i decentralizacja władzy centralnej na rzecz wzmocnienia lokalnej/regionalnej władzy publicznej. Jako główne czynniki warunkujące ten proces powołani autorzy wskazują między innymi przemiany polityczne w Europie Wschodniej, koniec kolonializmu, globalizację, rewolucję informacyjną itp.<sup>50</sup>

Niestety, w ostatnich latach można zaobserwować wyraźne wyhamowanie dynamiki procesu decentralizacji. Globalny kryzys lat 2008–2009 oraz bieżący kryzys pandemiczny COVID-19, wraz z towarzyszącym im wzrostem transferów rządowych do systemów finansowych JST stały się pretekstem w wielu państwach wręcz do recentralizacji. Można posłużyć się tu analogią do efektu wahadła, do której nawiązują Hala Altamimi, Qiaozhen Liu i Benedykt Jimenez<sup>51</sup>. Powołani autorzy podważają jednocześnie konwencjonalne schematy, zgodnie z którymi wybór między decentralizacją i centralizacją ma charakter binarny, a jedna forma procesu decyzyjnego w administracji publicznej jest lepsza lub gorsza od drugiej. Głoszą pogląd, że organizacje publiczne zwykle dokonują wyboru struktury decyzyjnej (bardziej lub mniej scentralizowanej) w celu przystosowania się do nieprzewidzianych okoliczności kryzysowych (bieżący kryzys pandemiczny niewątpliwie do takich okoliczności się zalicza). W podobnej konwencji na temat zależności w obszarze decentralizacja – centralizacja władzy publicznej wypowiadają się inni, tym razem polscy autorzy, tj. Stanisław Flejterski i Magdalena Ziolo. Podkreślają oni, że decentralizacja i centralizacja nigdy nie występują w czystej postaci. Nie istnieje coś takiego jak państwo w pełni scentralizowane czy też zdecentralizowane. Jednocześnie autorzy ci formułują stwierdzenie, które w gruncie rzeczy mogłoby posłużyć jako swoiste motto idei federalizmu fiskalnego (cyt.): *wyбір centralizacji lub decentralizacji nie tyle dotyczy kwestii, która strategia jest bardziej efektywna, ile tego, w jakiej proporcji możliwe jest połączenie jednej z drugą. Chodzi więc o racjonalne (optymalne) proporcje między tym, o czym powinno stanowić centrum, a tym, czym powinny zajmować się jednostki niższego szczebla*<sup>52</sup>.

Postępująca recentralizacja władzy publicznej w Polsce jest faktem. Negatywne skutki z tym związane obnażył zwłaszcza wspomniany kryzys pandemiczny. Trafnie diagnozuje te procesy Dawid Sześciło, pisząc (cyt.): *O słabości polskiej administracji rządowej, zwłaszcza na poziomie ministerstw i urzędów centralnych, wiemy*

<sup>50</sup> M. Ivanyina, A. Shah: *How Close Is Your Government to Its People? Worldwide Indicators on Localization and Decentralization*, World Bank, Policy Research Working Paper 2012, no. 6138, s. 1–39.

<sup>51</sup> Szerzej na ten temat w: H. Altamimi, Q. Liu, B. Jimenez: *Not Too Much, Not Too Little: Centralization, Decentralization, and Organizational Change*. *Journal of Public Administration Research and Theory* 2023, vol. 23(1), s. 170–185.

<sup>52</sup> S. Flejterski, M. Ziolo: *Centralizacja i decentralizacja zadań publicznych w świetle wybranych rozwiązań europejskich. Próba oceny*. *Studia Regionalne i Lokalne* 2008, nr 3, s. 78.



od dawna, ale dzisiaj szczególnie doświadczamy jej skutków<sup>53</sup>. Wspomniany autor dodaje też (cyt.): *Polityka władzy centralnej w ostatnich pięciu latach, zwłaszcza wobec samorządów, skutecznie wyflukała minimum zaufania w relacjach centrum – inni aktorzy*<sup>54</sup>.

Stanisława Golimowska i Michał Zabdyr–Jamróz<sup>55</sup> podają w wątpliwość hipotezę, że w reagowaniu na kryzys pandemiczny niezbędna jest silna centralizacja państwa – taki argument w ostatnich latach często pojawiał się po stronie polskiej administracji rządowej. Powołani autorzy dowodzą wręcz, że to decentralizacja oraz wdrażanie i umacnianie instytucji dobrego rządzenia (*good governance*) czynią instrumenty polityki publicznej związane z ograniczaniem negatywnych skutków pandemii najbardziej efektywnymi.

Decentralizacja jako swoisty filar i fundament teoretyczny koncepcji federalizmu fiskalnego wymaga zdefiniowania i wyjaśnienia. W ujęciu najbardziej ogólnym, proces ten określa się jako transfer uprawnień politycznych (decentralizacja polityczna), administracyjnych (decentralizacja administracyjna) i fiskalnych rządu centralnego (decentralizacja fiskalna) na niższe szczeble władzy publicznej, z uwzględnieniem hierarchii polityczno-administracyjnej i terytorialnej w danym państwie<sup>56</sup>. Co istotne, decentralizacji fiskalnej nie można też rozpatrywać w oderwaniu od innych płaszczyzn decentralizacji, tj. politycznej i administracyjnej, chociażby w tym kontekście, że szereg ograniczeń autonomii fiskalnej ma swoje źródła właśnie na tych dwóch wymienionych płaszczyznach. Zwykle wyższe poziomy zaawansowania decentralizacji politycznej i administracyjnej przekładają się jednocześnie na wyższy poziom decentralizacji fiskalnej i większą autonomię finansową samorządu terytorialnego w danym państwie.

Pierwszy z wymienionych trzech komponentów decentralizacji, tj. decentralizacja polityczna to proces transferu władzy politycznej na niższe szczeble władzy publicznej, oparty na założeniu szkodliwości nadmiernej koncentracji władzy politycznej. Uważa się, że dywersyfikacja władzy w tym zakresie umożliwi lepsze mechanizmy kontroli i zapewnienie równowagi politycznej, a tym samym bardziej sprzyjające warunki dla demokratyzacji życia publicznego<sup>57</sup>.

Drugi komponent, tj. decentralizacja administracyjna oznacza decentralizację odpowiedzialności operacyjnej z wyższego poziomu władzy publicznej na niższy poziom. Może ona przyjąć jedną z trzech form, tj. dekoncentracji, delegacji lub

<sup>53</sup> D. Sześciło: *Covid-19 demaskuje PIS. Fatalne skutki centralizacji władzy i marginalizacji województw*, <https://oko.press/pandemia-ujawnia-fatalne-skutki-centralizacji> (dostęp: 26.02.2023).

<sup>54</sup> Ibidem.

<sup>55</sup> S. Golimowska, M. Zabdyr–Jamróz: *Zarządzanie kryzysem zdrowotnym w pierwszym półroczu pandemii COVID-19. Analiza porównawcza na podstawie opinii ekspertów z wybranych krajów. Zdrowie Publiczne i Zarządzanie 2020*, t. 18(1), s. 1–31.

<sup>56</sup> R.C. Crook, J. Manor: *Conclusion Chapter*, [w:] *Democracy and Decentralisation in South Asia and West Africa. Participation, Accountability and Performance*, Cambridge University Press, Cambridge 1998, s. 271–304.

<sup>57</sup> Szerzej na ten temat w: R.C. Vipond: *Liberty and Community: Canadian Federalism and the Failure of the Constitution*, State University of New York Press, New York 1991.

dewolucji. Pierwsza z wymienionych form (dekoncentracja), według Aarona Schneidera, charakteryzuje się tym, że władztwo JST materializuje się tylko w jednym wymiarze, tj. dostarczania dóbr publicznych, natomiast w gestii władz centralnych pozostaje władztwo regulacyjne i finansowe. Druga z form (delegacja) oznacza natomiast, że władztwo JST materializuje się w dwóch wymiarach, tj. dostarczania dóbr publicznych i ograniczonego władztwa w zakresie ich finansowania. Z kolei trzecia forma (dewolucja) traktowana jest jako najbardziej zaawansowana i dojrzała forma decentralizacji administracyjnej, w której władztwo JST dotyczy trzech wymiarów: tj. regulacyjnego, dostarczania dóbr publicznych oraz ich finansowania<sup>58</sup>.

Natomiast decentralizacja fiskalna, zgodnie z definicją zaproponowaną przez dwóch czołowych teoretyków federalizmu fiskalnego, tj. Roya Bahla i Richarda M. Birda, oznacza proces wzmocnienia fiskalnego niższych szczebli władzy publicznej, czyli jednostek samorządu terytorialnego w formule scedowania na nie przez rząd centralny określonych uprawnień fiskalnych w zakresie samodzielnego podejmowania decyzji dotyczących strony wydatkowej (*spending*) oraz dochodowej (*taxing powers*)<sup>59</sup>. W tym kontekście samorząd terytorialny wraz z przyznanymi mu uprawnieniami wydatkowymi i dochodowymi należy traktować jako najważniejszą formę zdecentralizowanej administracji fiskalnej. Jak podkreśla Agnieszka Kopańska, w praktyce samorząd terytorialny nigdy nie działa jako w pełni samodzielny podmiot i zwykle mamy do czynienia z częściową lub ograniczoną decentralizacją fiskalną<sup>60</sup>.

W literaturze przedmiotu podkreśla się wielowymiarowość decentralizacji fiskalnej, wskazując, że na istotę tego procesu składają się następujące komponenty<sup>61</sup>:

- przekazanie ze szczebla centralnego na rzecz samorządu terytorialnego publicznych zasobów finansowych na finansowanie powierzonych zadań (tzw. decentralizacja wydatków);
- wyposażenie samorządu we własne źródła dochodów oraz możliwości kształtowania ich wysokości (tzw. decentralizacja dochodów);
- przyznanie JST uprawnień do samodzielnego kształtowania form organizacyjnych i planów finansowych oraz ich realizacji (decentralizacja proceduralno-organizacyjna);
- przyznanie samorządowi terytorialnemu określonych uprawnień w zakresie zaciągania zobowiązań finansowych (decentralizacja długu publicznego) i związanego z nim władztwa zadłużeniowego.

<sup>58</sup> A. Schneider: *Who Gets What From Whom? The Impact of Decentralisation on Tax Capacity and Social Spendings*. Commonwealth & Comparative Politics 2006, vol. 44(3), s. 344-369.

<sup>59</sup> R. Bahl, R.M. Bird: *Fiscal Decentralization and Local Finance in Developing Countries. Development from Below*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, UK, Northampton, MA, USA 2018, s. 4, 32.

<sup>60</sup> A. Kopańska i in.: *Autonomia fiskalna i jej wpływ na działania samorządów*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2018, s. 7-8.

<sup>61</sup> E. Ruśkowski: *Podstawowe uwarunkowania decentralizacji finansów publicznych*. Kontrola Podatkowa 2006, nr spec. 2, s. 18-39.

Decentralizacja jest warunkiem koniecznym poprawy efektywności usług publicznych<sup>62</sup>. Jak słusznie zauważa jednak Alojzy Zalewski, absolutnie jej nie gwarantuje<sup>63</sup>. Zdaniem powołanego autora, aby tak się stało, potrzebne jest odpowiednie otoczenie instytucjonalne oraz spełnienie wielu warunków, eliminujących potencjalne zagrożenia decentralizacji związane między innymi z takimi problemami jak niewłaściwy podział uprawnień na szczeble władzy publicznej, alienacja władzy, korupcja w sektorze publicznym, nepotyzm, klientelizm itp.

W kontekście dorobku federalizmu fiskalnego i zagadnień decentralizacji fiskalnej warto nawiązać do dwóch koncepcji teoretycznych z tym związanych. Pierwsza z nich to twierdzenie o decentralizacji (*Oates' decentralization theorem*), sformułowane w 1972 roku przez Wallace'a E. Oatesa<sup>64</sup>. Zgodnie z nim, w przypadku braku oszczędności kosztów wynikających z centralizacji i międzyjurysdykcyjnych efektów zewnętrznych<sup>65</sup>, odpowiedzialność fiskalna powinna być zdecentralizowana. W tym konkretnym przypadku chodzi o wspomniane już wcześniej zewnętrzne efekty podatkowe (*tax spillovers*), które należy rozumieć jako korzyści lub straty podatkowe (*tax expenses or tax benefits*). Przykładowo, korzyści przejawiają się w tym, że mieszkańcy jednej JST mogą korzystać z dóbr publicznych innej, bez partycypacji w kosztach, tj. bez płacenia podatków lokalnych. W ten sposób korzyści podatkowe jednej JST stają się jednocześnie stratami podatkowymi innej. Interpretacja twierdzenia Oates'a w tym kontekście jest następująca: dobro publiczne powinno być dostarczane na szczeblu lokalnym, gdy lokalne preferencje obywateli są niejednorodne i specyficzne, natomiast na poziomie krajowym – gdy efekty zewnętrzne między jurysdykcjami są bardzo znaczące.

Druga z wymienionych koncepcji teoretycznych to tzw. hipoteza Lewiatana (*the Leviathan Hypothesis*), sformułowana w 1975 roku przez amerykańskiego ekonomistę Jamesa M. Buchanana – głównego architekta i wiodącego badacza teorii wyboru publicznego<sup>66</sup>. Do decentralizacji fiskalnej w tym ujęciu nawiązuje między innymi Beata Guziejewska<sup>67</sup>, twierdząc, że decentralizacja ta ma nie tylko wspomniany już wcześniej pozytywny wpływ na efektywność sektora publicznego, ale jednocześnie stanowi istotny czynnik ograniczający proces jego nadmiernego rozrastania się, określanej w literaturze przedmiotu zjawiskiem Lewiatana. Dzieje

<sup>62</sup> M. Sow, I.F. Razafimahefa: *Fiscal Decentralization and the Efficiency of Public Service Delivery*, [w:] J. Kim, S. Dougherty, *Fiscal Decentralisation and Inclusive Growth*, OECD, Korea Institute of Public Finance, 2018, s. 217–243.

<sup>63</sup> A. Zalewski: *Decentralizacja a efektywność sektora publicznego*. Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu 2005, nr 1083, s. 589–595.

<sup>64</sup> W.E. Oates: *Fiscal Federalism*, Harcourt Brace Jovanovich, New York 1972, s. 54.

<sup>65</sup> W teorii ekonomii efekt zewnętrzny (*benefit-cost spillover*) oznacza skutek uboczny (koszt lub korzyść) mający wpływ na stronę, która nie brała udziału w podejmowaniu decyzji o działaniu, jakie spowodowało ten skutek. W przypadku JST efekty te wiążą się z procesem „przelewania się” produkcji i konsumpcji pewnych dóbr publicznych, co oznacza, że z tych dóbr nie zawsze korzystają tylko ci konsumenci, którzy płacą podatki lokalne.

<sup>66</sup> J.M. Buchanan: *The Limits of Liberty: Between Anarchy and Leviathan*, The University of Chicago Press, Chicago 1975.

<sup>67</sup> B. Guziejewska: *Decentralizacja fiskalna jako ograniczenie zjawiska Lewiatana*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2022.

się tak przede wszystkim dlatego, że prawidłowo przeprowadzona decentralizacja fiskalna ogranicza nieefektywne wydatki publiczne. Buchanan, formułując swoją hipotezę, nawiązywał do znacznie starszej idei Thomasa Hobbesa – siedemnastowiecznego, angielskiego filozofa, porównującego rząd do mitologicznego potwora morskiego i traktującego państwo jako instytucję stworzoną w celu narzucenia określonego porządku. Opierając się na niej, James M. Buchanan twierdził, że sektor publiczny, wskutek zachowań polityków i biurokratów ma tendencję do nadmiernego rozrostu, a w konsekwencji do nadmiernej ekspansji budżetu i stałych deficytów budżetowych<sup>68</sup>. Według Buchanana jest to rodzaj fiskalnej dyktatury większości, w której koszty polityki fiskalnej prowadzonej przez większość muszą ponosić wszyscy, również mniejszość. W ten sposób w opinii powołanego autora, określone decyzje fiskalne władzy centralnej przyczyniają się do ograniczania swobód obywatelskich, a władza ta staje się Lewiatanem. Zdaniem Buchanana, swoistą przeciwwagą dla tego procesu może być przekazanie kompetencji w zakresie polityki fiskalnej od rządu centralnego na niższe poziomy władzy publicznej. Decentralizacja fiskalna, a zwłaszcza związana z nią lokalna konkurencja podatkowa ograniczają bowiem wzrost wydatków rządowych w państwach zdecentralizowanych. Jako ogólne podsumowanie potencjalnych korzyści i wad decentralizacji fiskalnej może posłużyć poniższa tabela 2.2.

Tabela 2.2. Korzyści i zagrożenia decentralizacji fiskalnej z perspektywy koncepcji federalizmu fiskalnego

Korzyści	Zagrożenia
<ul style="list-style-type: none"> <li>- lepsza jakość i efektywność wydatków publicznych oraz lepsze dostosowanie do preferencji lokalnych społeczności;</li> <li>- większa demokratyczna odpowiedzialność przed obywatelami;</li> <li>- lepsze wykorzystanie lokalnych zasobów;</li> <li>- większa efektywność zarządzania budżetem;</li> <li>- promocja odpowiedzialności fiskalnej;</li> <li>- dostęp JST do kredytów;</li> <li>- więcej zachęt do pro wzrostowej polityki gospodarczej i fiskalnej</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- większa mobilność bazy podatkowej w obrębie terytorium kraju, a tym samym zwiększenie możliwości uchylania się od opodatkowania;</li> <li>- możliwość szkodliwej konkurencji podatkowej pomiędzy JST („wyścig do dna” – <i>race to the bottom</i>);</li> <li>- zwiększające się dysproporcje w dochodach i wydatkach publicznych, utrudniające zdolność JST do zapewniania podobnych standardów podstawowych usług publicznych;</li> <li>- spadek efektywności kosztowej administracji podatkowej na poziomie niższym niż krajowy (niewykorzystanie korzyści skali);</li> <li>- wyższe ryzyko niestabilności fiskalnej, zarówno po stronie JST, jak i po stronie rządu centralnego</li> </ul>

Źródło: *Making Decentralisation Work: A Handbook for Policy-Makers*, Governance Studies, OECD Publishing, Paris 2019, s. 123; T. Ter-Minassian: *Promoting Responsible and Sustainable Fiscal Decentralisation*, [w:] *Handbook of Multilevel Finance*, E. Ahmad, G. Brosio (eds.), Edward Elgar Publishing 2015, s. 437-460.

<sup>68</sup> Szerzej na temat relacji zachodzących między poziomem decentralizacji fiskalnej a wielkością wydatków publicznych również w: J. Rodden: *Reviving Leviathan: Fiscal Federalism and the Growth of Government*. International Organization 2003, no. 57, s. 695-729.

### 3. Autonomia finansowa i podatkowa jednostek samorządu terytorialnego jako efekty decentralizacji fiskalnej

Decentralizacja fiskalna może być rozpatrywana jako proces oraz jako stan, rozumiany jako efekt/rezultat tego procesu. W tym drugim ujęciu istotne są dwa kluczowe pojęcia koncepcji federalizmu fiskalnego. Pierwsze z nich to pojęcie autonomii fiskalnej (*fiscal autonomy*), przy czym należy podkreślić, że w polskiej literaturze przedmiotu znacznie częściej stosowany jest w tym zakresie termin samodzielności finansowej. Drugie z nich to pojęcie autonomii podatkowej (*tax autonomy, taxing powers*). Autonomia definiowana w ujęciu ogólnym rozumiana jest jako prawo określonej zbiorowości do samodzielnego rozstrzygnięcia swoich spraw wewnętrznych, związane z samodzielnością, niezależnością i niezawisłością, w tym w kontekście spraw finansowych. Lawrence Pratchett, definiując autonomię lokalną, stosuje wielopłaszczyznowe podejście do tej kategorii, uznając, że składają się na nią: (1) wolność JST od ingerencji władzy centralnej (*freedom from central interference*), (2) swoboda decyzyjna tych jednostek w zakresie realizacji określonych celów/rezultatów (*freedom to effect particular outcomes*) oraz (3) tożsamość lokalna (*reflection of local identity*) specyficzna dla danej wspólnoty samorządowej<sup>69</sup>. Z perspektywy koncepcji federalizmu fiskalnego szczególne znaczenie ma jeden z aspektów przedmiotowej autonomii zawierający się w drugim z wymienionych komponentów, tj. swobodzie decyzyjnej JST. Jest nim autonomia fiskalna (*fiscal autonomy*). Należy ją rozumieć jako zagwarantowaną prawnie swobodę decyzyjną JST w danym państwie dotyczącą wybranych aspektów gospodarki finansowej, w tym między innymi swobody decyzyjnej dotyczącej kształtowania wysokości własnych dochodów oraz wydatków budżetowych, lokalnej polityki zadłużeniowej, a także konstruowania budżetu i kształtowania form organizacyjno-prawnych prowadzonej gospodarki finansowej. W teorii federalizmu fiskalnego szczególny nacisk kładzie się na dwa aspekty autonomii fiskalnej, tj. dochodowy (*revenue autonomy*) i wydatkowy (*spending autonomy*), wyróżniając w tym kontekście stronę dochodową (*revenue side*) autonomii fiskalnej oraz stronę wydatkową (*expenditure side*). Wallace E. Oates uważa wręcz, że głównym problemem teorii federalizmu fiskalnego jest znalezienie odpowiedzi na pytanie, jakie instrumenty finansowe (strona dochodowa) i jakie kompetencje/zadania publiczne (strona wydatkowa) są najbardziej przydatne dla zdecentralizowanych szczebli władzy publicznej<sup>70</sup>. W teorii federalizmu fiskalnego, w obszarze zagadnień związanych z autonomią dochodową JST akcentowane są przede wszystkim jej dwa szczegółowe aspekty, tj. władztwo podatkowe (*taxing powers*) i swoboda zadłużeniowa (*borrowing powers*) JST. Często podnoszone są w tym aspekcie dwa kluczowe

<sup>69</sup> L. Pratchett: *Local Autonomy, Local Democracy and the 'New Localism'*. *Political Studies* 2004, vol. 52, s. 358.

<sup>70</sup> W.E. Oates: *An Essay of Fiscal Federalism: Theory and Institutions...*, op. cit., s. 1120.

problemy/dylematy optymalnego podziału uprawnień między różne poziomy władzy publicznej. Pierwszy z nich wiąże się z optymalnym przypisaniem i podziałem podatków (*tax assignment and tax sharing problem*)<sup>71</sup>, z kolei drugi (*debt assignment problem*) – z optymalnym podziałem uprawnień zadłużeniowych. W kontekście pierwszego z wymienionych problemów należy stwierdzić, że istotną determinantą autonomii fiskalnej jest charakter źródeł dochodów przypisanych JST. Szczególną rolę w tym zakresie odgrywają źródła podatkowe i związana z nimi lokalna autonomia podatkowa (*local tax autonomy*). Teoretycy federalizmu fiskalnego traktują ją jako warunek *sine qua non* wspomnianej wcześniej lokalnej konkurencji podatkowej, stwierdzając wręcz, że konkurencja ta nie występuje w finansach lokalnych pozbawionych atrybutu realnej, lokalnej autonomii podatkowej (*no tax competition without tax autonomy*)<sup>72</sup>.

Lokalna autonomia podatkowa definiowana jest jako swoboda decyzyjna i związane z nią określone uprawnienia organów lokalnych do nakładania podatków oraz ustalania ich wysokości, a także do możliwości stosowania przez władze samorządowe określonych preferencji podatkowych w ramach prowadzonej przez siebie lokalnej polityki podatkowej<sup>73</sup>. Co symptomatyczne, lokalne władztwo podatkowe jest kategorią mierzalną i stopniowalną. Zagadnienie to dobrze obrazuje proponowana przez OECD matryca taksonomii podatkowej władz samorządowych (*taxing power of sub-central governments – a taxonomy of tax autonomy*)<sup>74</sup>. Nie wchodząc w szczegóły z tym związane, warto tylko wspomnieć, że wyróżnia się tu pięć głównych poziomów lokalnej autonomii podatkowej (od poziomu „a” odzwierciedlającego najszerszy zakres władztwa podatkowego władz samorządowych do poziomu „e” charakteryzującego się jego najwęższym zakresem), przypisując im jednocześnie różne kategorie dochodów podatkowych JST (por. rysunek 2.1).

Najwyższym poziomem lokalnej autonomii podatkowej charakteryzują się dochody podatkowe sklasyfikowane jako kategorie „a”, „b” i „c”. W teorii federalizmu fiskalnego uznaje się je za podatki własne JST (*own taxes, own-source subnational revenue*). Ich atrybutem może być szerokie lokalne władztwo podatkowe (kiedy JST ma możliwość samodzielnego ustalania bazy podatkowej i stawek) bądź też ograniczone lokalne władztwo podatkowe (przykładem takich ograniczeń są górne pułapy stawek podatkowych określane przez rząd centralny). W polskim systemie prawnym jako takie kategorie podatków można wymienić podatek od nieruchomości, podatek rolny, podatek leśny i podatek od środków transporto-

<sup>71</sup> Por. J. Norregaard: *3 Tax Assignment*, [w:] *Fiscal Federalism in Theory and Practice*, T. Ter-Minassian (ed.), International Monetary Fund, Washington 1997, s. 49–72.

<sup>72</sup> H. Blöchliger (ed.): *Fiscal Federalism 2014: Making Decentralisation Work*, OECD Publishing, Paris 2013, s. 81.

<sup>73</sup> Jako przykłady takich preferencji w polskim systemie prawnym można podać następujące instrumenty lokalnej polityki podatkowej: określanie stawek podatkowych, stosowanie ulg i zwolnień podatkowych, umarzanie zaległości podatkowych, rozkładanie na raty lub odroczenie terminu płatności zobowiązań podatkowych, potrącenia.

<sup>74</sup> Szerzej na ten temat w: *Tax Autonomy Survey: Methodological Guide. OECD Fiscal Federalism Network*, OECD 2020, s. 5–9.



Rysunek 2.1. Kategorie dochodów podatkowych JST a poziom lokalnej autonomii podatkowej

Źródło: opracowanie własne.

wych. Jako przykłady podatków *stricte* samorządowych występujących w innych państwach można wskazać: lokalny podatek dochodowy (w Finlandii, Danii, Szwecji, Islandii), lokalny podatek od działalności gospodarczej (w Niemczech, Luksemburgu, Włoszech, Hiszpanii, Austrii, Francji, Japonii) czy też podatek od nieruchomości gospodarczych (w Australii i Wielkiej Brytanii). Niższym poziomem autonomii podatkowej charakteryzują się tytuły podatkowe sklasyfikowane w analizowanej macierzy autonomii podatkowej jako subkategorie „d.1” i „d.2”. Są to wspólne źródła dochodów podatkowych dla władzy szczebla centralnego i władz samorządowych. W doktrynie federalizmu fiskalnego określa się je terminem podatków nakładających się (*overlapping taxes*) lub opcjonalnie – samorządowych dodatków do podatków (*local surtaxes on national taxes*), a także „piggyback” taxes (od słowa *piggyback* – na barana). Analizowane tytuły podatkowe opierają się na mechanizmie dzielenia bazy podatkowej (*sharing tax bases, tax separation*) między władze wyższego szczebla i władze samorządowe, przy jednoczesnym zachowaniu lokalnego władztwa podatkowego JST w ramach wydzielonej bazy podatkowej. Jako przykłady takich podatków można wymienić PIT i VAT (w Belgii i Hiszpanii), PIT (we Włoszech i Norwegii)<sup>75</sup>. W polskim systemie prawnym nie występują takie tytuły podatkowe. Należy jednak wspomnieć, że wśród teoretyków finansów lokalnych popularna jest koncepcja tzw. PIT-u komunalnego, zaproponowana pierwotnie przez Jarosława Nenemana i Pawła Swianiewicza, jako konstrukcji stanowiącej rodzaj dodatku samorządowego do podatku dochodowego od osób fizycznych, opartej na formule „separacji” części bazy podatkowej przedmiotowego podatku i oddania jej we władanie władz samorządowych<sup>76</sup>. W analizowanej macierzy autonomii podatkowej jeszcze niższym poziomem swobody

<sup>75</sup> Por. I. Chatry: *Subnational Finance and Territorial Reforms Regional Development Policy Division OECD*, conference presentation: *Fiscal Decentralisation and Subnational Finance: Strengthening Local Level Capacity*, Mykolaiv, Ukraine, 15 March 2017, <https://www.oecd.org/regional/regional-policy/Fiscal-decentralisation-and-subnational-finance-ENG.pdf>, s. 19 (dostęp: 26.02.2023).

<sup>76</sup> J. Neneman, P. Swianiewicz: *Koncepcje, warianty i konsekwencje wprowadzenia PIT-u komunalnego w Polsce*, Centrum Dokumentacji i Studiów Podatkowych w Łodzi, Warszawa, czerwiec 2013.

w zakresie lokalnej polityki podatkowej charakteryzują się dochody podatkowe sklasyfikowane jako subkategorie „d.3” i „d.4”. W teorii federalizmu fiskalnego określa się je terminem podatków dzielonych (*shared taxes*). Jako przykłady takich dochodów mogą posłużyć udziały polskich JST we wpływach z tytułu podatków PIT i CIT. Inne przykłady to: CIT (w Danii i Finlandii), PIT (w Słowenii i Węgrzech), PIT, CIT i VAT (w Niemczech i Czechach)<sup>77</sup>. Co do zasady, wpływy podatkowe związane z tą kategorią dochodów są dystrybuowane do JST zgodnie z kryteriami alokacji określonymi przez władze szczebla centralnego. Ze względu na brak atrybutu samorządowego władztwa podatkowego doktryna federalizmu fiskalnego klasyfikuje je jako dochody transferowe, a nie jako dochody własne. Taka interpretacja jest więc diametralnie różna od rozwiązań legislacyjnych przyjętych w polskim systemie prawnym, w którym udziały JST w państwowych podatkach dochodowych traktowane są jako kategorie dochodów własnych<sup>78</sup>. Innym ważnym aspektem strony dochodowej autonomii finansowej jest swoboda decyzyjna JST analizowana w kontekście możliwości zadłużania się podsektora samorządowego. Teoretycy federalizmu fiskalnego poszukują odpowiedzi na pytanie, jakie uprawnienia i w jakim zakresie mogą być przekazane przez administrację centralną na niższe szczeble administracji publicznej, bez generowania nadmiernego ryzyka dla całego systemu finansów publicznych. Problem sprowadza się więc *de facto* do kwestii wertykalnej struktury zadłużenia publicznego jako konsekwencji przekazania przez władze centralne władzom samorządowym określonych uprawnień dłużnych i związanego z tym podziału władztwa zadłużeniowego. Jednocześnie teoria federalizmu fiskalnego w sposób jednoznaczny traktuje zadłużenie władz samorządowych jako komponent ogólnego zadłużenia publicznego, koncentrując się na zagadnieniach dyscypliny i stabilności fiskalnej podsektora samorządowego (*SNG fiscal discipline*, *SNG fiscal stability*) oraz instrumentów dyscyplinujących JST w tym zakresie. Jako ich przykłady można podać między innymi: (1) samorządowe reguły fiskalne (*SNG fiscal rules*), z których znaczna część odnosi się do długu publicznego (*SNG debt rules*)<sup>79</sup>; (2) dyscyplinę rynkową (*market discipline debt controls*), której muszą poddać się JST, wykorzystując określone instrumenty na rynku dłużnym; (3) podejście oparte na współpracy (*cooperative approach to debt*

<sup>77</sup> I. Chatry: *Subnational Finance and Territorial Reforms Regional Development Policy Division OECD...*, op. cit., p. 19.

<sup>78</sup> Zgodnie z art. 161 ust. 2 polskiej Konstytucji, *dochodami jednostek samorządu terytorialnego są ich dochody własne oraz subwencje ogólne i dotacje*. Taki zapis skutkuje interpretacją, że te kategorie dochodów JST, które nie są ani subwencją, ani dotacją są dochodami własnymi – dotyczy to również udziałów w podatkach państwowych.

<sup>79</sup> Kryzys COVID-19 spowodował liberalizację reguł fiskalnych, a w rezultacie zwiększenie swobody zadłużeniowej w wielu państwach. Umożliwiło to między innymi uruchomienie przez Unię Europejską tzw. ogólnej klauzuli wyjścia (*escape clause*). Liberalizacja objęła nie tylko ogólnokrajowe, lecz również lokalne reguły fiskalne. Przykładowo, w Polsce wyłączono z indywidualnych wskaźników zadłużenia (IWZ) te zobowiązania, które JST zaciągnęły w związku z ubytkiem w dochodach wynikającym z wystąpienia epidemii. Wprowadzono również rozwiązanie zwiększające zdolność do spłaty zadłużenia, zgodnie z którym wydatki bieżące określane dla potrzeb obliczania wskaźnika IWZ można było pomniejszyć o wydatki bieżące poniesione w celu realizacji zadań związanych z przeciwdziałaniem COVID-19.



controls), w tym dialogu i negocjacjach pomiędzy poszczególnymi szczeblami władzy publicznej w zakresie ustalania szczegółów zadłużania się JST; (4) bezpośrednią kontrolę administracyjną (*direct central government debt controls*) zadłużenia samorządowego przez władze centralne<sup>80</sup>. Wszystkie z wymienionych instrumentów niewątpliwie ograniczają swobodę zadłużeniową JST, chociaż oczywiście zakres tych ograniczeń jest zróżnicowany przy poszczególnych instrumentach. Jako najbardziej restrykcyjny i ograniczający wspomnianą swobodę uznaje się instrument bezpośredniej kontroli administracyjnej zadłużenia samorządowego, jako najmniej restrykcyjny – dyscyplinę rynkową. W koncepcji federalizmu fiskalnego wskazuje się na szereg argumentów uzasadniających konieczność stosowania instrumentów limitacji swobody zadłużeniowej samorządu terytorialnego. Po pierwsze, zakłada się, że rządy niższego szczebla mogą stwarzać znaczne ryzyko fiskalne dla rządów centralnych, a niezrównoważone finanse na szczeblu lokalnym mogą przyczynić się do swoistego drenażu centralnych zasobów finansowych. Powinnością rządów centralnych jest więc stworzenie solidnych mechanizmów instytucjonalnych, pozwalających na systematyczną kontrolę długu samorządowego i minimalizowanie ryzyka z tym związanego<sup>81</sup>. Po drugie, akcentuje się problem pokusy nadużycia (*moral hazard problem*)<sup>82</sup>. W podsektorze samorządowym zjawisko to można uznać za istotny bodziec osłabiający odpowiedzialną politykę zadłużeniową władz lokalnych, a jako jego przyczyny wskazać nie tylko mechanizmy przejmowania zobowiązań finansowych JST przez budżet krajowy, ale również prawnie uwarunkowane okoliczności braku zdolności upadłościowej i możliwości ogłoszenia bankructwa przez JST w wielu państwach, w tym w Polsce<sup>83</sup>. Po trzecie, podkreśla się, że koszty rozrzutności fiskalnej JST (dotyczy to również nadmiernie ekspansywnej polityki zadłużeniowej) mogą być w pewnych okolicznościach dzielone pomiędzy nakładające się jurysdykcje (tzw. problem wspólnego pastwiska – *fiscal common-pool problem*)<sup>84</sup>, co z kolei sprzyja tendencji do nadmiernego pożyczania przez władze samorządowe (*SNG debt bias*). Jak już

<sup>80</sup> T. Ter-Minassian, J. Craig: *Control of Sub-national Borrowing*, [w:] *Fiscal Federalism in Theory and Practice*, T. Ter-Minassian (ed.), s. 156–172.

<sup>81</sup> S. Saxena: *How to Manage Fiscal Risks from Subnational Governments*, International Monetary Fund, Washington 2022, s. 1.

<sup>82</sup> Szerzej na ten temat w: T. Persson, G. Tabellini: *Federal Fiscal Constitutions: Risk Sharing and Moral Hazard*. *Econometrica* 1996, vol. 64(3), s. 623–634.

<sup>83</sup> Według Alexa Williamsa, problem pokusy nadużycia przedstawiony w literaturze głównego nurtu federalizmu fiskalnego został źle postawiony, przesłaniając inny, ważniejszy problem pokusy nadużycia. Powołany autor, obserwując zmieniające się relacje fiskalne w USA, stwierdza, że politycy na szczeblu federalnym, odmawiając zwiększania wydatków federalnych na walkę ze skutkami pandemii, czerpią korzyści polityczne z dążenia do oszczędności na poziomie stanowym i lokalnym, jednocześnie pozostając odizolowani od politycznych, ekonomicznych i społecznych kosztów związanych z kryzysem pandemicznym. Por. A. Williams: *Moral Hazard in A Modern Federation*. *Journal of Post Keynesian Economics* 2021, vol. 44(2), s. 173–183.

<sup>84</sup> Por. Y. Shi, R. Hendrick: *The Problem of The Fiscal Common-pool: Is There An Overlap Effect on State and Local Debt?* *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management* 2020, vol. 32(2), s. 137–157.

wcześniej wspomniano, obok strony dochodowej występuje również strona wydatkowa autonomii finansowej JST. Zagadnienie to wpisuje się w szerszą koncepcję autonomii prezentowaną przez Gordona L. Clarka<sup>85</sup> – brytyjskiego geografa ekonomicznego, opierającą się na wertykalnym podziale zadań i kompetencji pomiędzy centrum a peryferie. Na płaszczyźnie finansowej podział ten przekłada się na strukturę wydatków publicznych, charakterystyczną dla różnych poziomów władzy publicznej. Jest to tzw. tradycyjne spojrzenie na autonomię wydatkową, w którym głównym aspektem staje się przypisanie wydatków publicznych (*expenditure assignment*) do określonych poziomów władzy publicznej. Teoria federalizmu fiskalnego oferuje pewne wskazówki w tym zakresie. Jedną z nich jest wspomniana już wcześniej (w pkt 1) zasada ekwiwalencji fiskalnej M. Olsona, zgodnie z którą dana usługa publiczna powinna być świadczona i finansowana przez ten szczebel władzy, który najściślej reprezentuje obszar korzystania z takiej usługi. W praktyce gospodarczej realizacja tej zasady nie jest jednak tak prosta, przede wszystkim ze względu na trudności z precyzyjnym określeniem obszarów korzyści i kwestią nakładania się obowiązków poszczególnych jurysdykcji, występujące efekty zewnętrzne, a także krajowe implikacje redystrybucyjne. Niejako naprzeciw tym problemom wychodzi znacznie szersza interpretacja kategorii autonomii wydatkowej (*spending autonomy*) zaproponowana przez Steffena Bacha, Hansjörga Blöchliger i Dominika Wallau<sup>86</sup>, którzy definiują tę kategorię jako zdolność rządów subcentralnych do kształtowania, określania i zmiany polityki wydatkowej. Koncepcja ta wyraźnie wykracza poza obszar zwykłych decyzji budżetowych i swobody decyzyjnej JST z tym związanej. Powołani autorzy podkreślają, że wielkość wydatków budżetowych przypisanych samorządowi terytorialnemu nie odzwierciedla realnego poziomu autonomii wydatkowej JST. Wynika to z faktu, że bardzo często rządy subcentralne działają jak agencje, wdrażając polityki publiczne ściśle określone przez rząd centralny, finansowane z dochodów transferowych otrzymywanych z budżetu centralnego. Podczas gdy wydatki budżetowe z tym związane są po stronie JST, to jednak uprawnienia regulacyjne i finansowe z nimi związane pozostają na szczeblu centralnym. Co symptomatyczne, w podsektorze samorządowym taka sytuacja dotyczy najważniejszych obszarów wydatków samorządowych, np. ochrony zdrowia, opieki społecznej, edukacji itp. Uwzględniając opisane przesłanki, wspomniani autorzy w celu ustalenia faktycznego poziomu autonomii wydatkowej JST postulują wykorzystanie syntetycznego wskaźnika siły wydatkowej JST (*sub-central government spending power*), określonego w czterech wymiarach autonomii wydatkowej, tj.: (1) autonomii zarządczej (*managerial autonomy*) – związanej z uprawnieniami JST w zakresie zarządzania personelem i wydatkami (te ostatnie determinują poziom wydatków bieżących w JST); (2) autonomii politycznej (*policy autonomy*) – związanej ze swobodą decyzyjną JST w zakresie podejmowania decyzji co do głównych celów/priorytetów polityki

<sup>85</sup> G.L. Clark: *A Theory of Local Autonomy*. Annals of the Association of American Geographers 1984, no. 74(2), s. 195–208.

<sup>86</sup> S. Bach, H. Blöchliger, D. Wallau: *The Spending Power of Sub-central Governments: A Pilot Study*. OECD Economics Department Working Papers 2009, no. 70, s. 8.

publicznej i głównych aspektów świadczenia usług publicznych z tym związanych; (3) autonomii finansowej (*financial autonomy*) – odnoszącej się do stopnia kontroli, jaką nad budżetem sprawują rządy subcentralne; (4) autonomii interwencyjnej (*interventional autonomy*) – związanej z uprawnieniami JST w zakresie określania standardów i monitorowania realizacji wyników odnoszących się do ilości oraz jakości lokalnych dóbr i usług publicznych. Należy też dodać, że poziom autonomii wydatkowej determinowany jest kategorią wydatków samorządowych. Najszersza autonomia przypisana jest do wydatków związanych z realizacją przez JST nieobligatoryjnych zadań własnych, natomiast najniższa – do wydatków związanych z realizacją obligatoryjnych zadań zleconych administracji samorządowej przez administrację centralną. Ograniczona swoboda decyzyjna JST dotyczy zwłaszcza tzw. wydatków sztywnych, zdeterminowanych przepisami prawa. Relatywnie niższy poziom autonomii wydatkowej JST charakterystyczny jest też dla wydatków bieżących niż dla wydatków inwestycyjnych. W odniesieniu do tych ostatnich najczęściej (aczkolwiek nie zawsze) podjęcie decyzji o kierunku i wielkości inwestycji należy do JST<sup>87</sup>.

#### 4. W poszukiwaniu uniwersalnych mierników decentralizacji fiskalnej i autonomii finansowej

W literaturze przedmiotu związanej z federalizmem fiskalnym wiele uwagi poświęca się kwestiom indykatorów i pomiaru decentralizacji fiskalnej podsektora samorządowego. Jako przykłady w tym zakresie można wskazać prace następujących autorów: Duc Hong Vo (2008)<sup>88</sup>; Aleksander Aristovnik (2012)<sup>89</sup>; Junghun Kim, Jorgen Lotz i Hansjörg Blöchliger (2013)<sup>90</sup>; Claudia Dziobek, Carlos Gutierrez Mangas i Phebbay Kufa (2011)<sup>91</sup>; Beata Guziejewska (2018)<sup>92</sup>.

Poszukuje się tam często odpowiedzi na pytanie, czy jest możliwe wskazanie jednego, obiektywnego i uniwersalnego indykatora, za pomocą którego można byłoby w prosty sposób określić poziom (stopień) decentralizacji fiskalnej? Odpo-

<sup>87</sup> A. Kopańska: *Autonomia finansowa polskich gmin – próba kwantyfikacji*. Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach 2016, nr 298, s. 35.

<sup>88</sup> D.H. Vo: *The Economics of Measuring Fiscal Decentralisation. New Fiscal Decentralisation Indices*, UWA Business School. The University of Western Australia, Discussion Paper, 2008, no. 08.14, s. 53–79.

<sup>89</sup> A. Aristovnik: *Fiscal Decentralisation in Eastern Europe: Trends and Selected Issues*. Transylvanian Review of Administrative Sciences 2012, no. 37E, s. 5–22.

<sup>90</sup> J. Kim, J. Lotz, H. Blöchliger (eds.): *Measuring Fiscal Decentralisation Concepts and Policies*, OECD, Paris, Korea Institute of Public Finance, Seoul, 2013.

<sup>91</sup> C. Dziobek, C.G. Mangas, P. Kufa: *Measuring Fiscal Decentralization – Exploring the IMF's Databases*. IMF Working Paper 2011, no. 126.

<sup>92</sup> B. Guziejewska: *Normatywne versus pozytywne ujęcie decentralizacji fiskalnej a mierniki decentralizacji. Analiza na przykładzie wybranych krajów Europy Środkowo-Wschodniej*. Comparative Economic Research. Central and Eastern Europe 2018, vol. 21(1), s. 101–117.

wiedź nie jest zbyt optymistyczna. Nie tylko nie udało się do tej pory skonstruować takiego miernika, ale również proponowane w literaturze przedmiotu cząstkowe mierniki (np. wielkość dochodów JST w relacji do PKB; udział dochodów JST w dochodach publicznych ogółem; udział dochodów własnych JST w dochodach JST ogółem; udział dochodów podatkowych JST w dochodach podatkowych ogółem; udział dochodów transferowych przekazanych z budżetu państwa w dochodach JST ogółem; wielkość wydatków JST w relacji do PKB; udział wydatków JST w wydatkach publicznych ogółem) nie pozwalają na dokonanie pełnej oceny zakresu decentralizacji fiskalnej<sup>93</sup>.

Na koniec warto jednak dodać, że w 2021 roku Komisja Europejska opublikowała raport zatytułowany *Self-rule index for local authorities in the EU, Council of Europe and OECD countries, 1990–2020*<sup>94</sup>. Prezentowany tam zaktualizowany indeks autonomii lokalnej (*Local Autonomy Index – LAI 2.0*)<sup>95</sup> umożliwia porównania międzynarodowe w zakresie postępów decentralizacji instytucjonalnej (politycznej i administracyjnej) oraz fiskalnej, z uwzględnieniem 11 indyktorów w 57 państwach w latach 1990–2020.

W przedmiotowym rankingu odnoszącym się do okresu 2015–2020 Polska została zakwalifikowana jako państwo o umiarkowanie wysokim poziomie autonomii lokalnej, plasując się na 21. pozycji – LAI 2.0 na poziomie 61,94 (por. rysunek 2). Najwyższe wartości wskaźnika (powyżej 70) odnotowano w Finlandii, Szwajcarii, Islandii, Szwecji, Francji, Danii i Lichtensteinie. Najniższe wartości, tj. poniżej 40, dotyczyły Mołdawii, Rosji, Białorusi i Izraela. Uwzględniając z kolei wskaźnik autonomii finansowej FA, wyliczany jako jeden z komponentów LAI 2.0, Polska znalazła się na 26. pozycji, a średnia dla naszego kraju wielkość przedmiotowego wskaźnika za lata 2015–2020 wyniosła 59,52 (por. rysunek 2.2). Najwyższe wartości wskaźnika FA, tj. powyżej 80, odnotowano w Szwajcarii, Finlandii, RPA, Szwecji, Liechtensteinie, Andorze i Islandii, a najniższe (poniżej 20) – w Mołdawii, na Łotwie i w Albanii. Warto też dodać, że w grupie analizowanych 57 państw Polska jest państwem, w którym odnotowano jeden z największych spadków indeksu LAI 2.0 w latach 2015–2020 (wyższy spadek dotyczył tylko Austrii)<sup>96</sup>.

Ewidentnie wskazuje to na pogłębiające się trendy centralizacji w naszym państwie. Próbę oddania istoty tego destrukcyjnego procesu podjęto w najnowszej publikacji autorki (współautorzy: Leszek Patrzalek, Beata Guziejewska, Sławomira Kańduła)<sup>97</sup>. Jej autorzy konstatują (cyt.): *Od ponad pięć lat obserwujemy w praktyce*

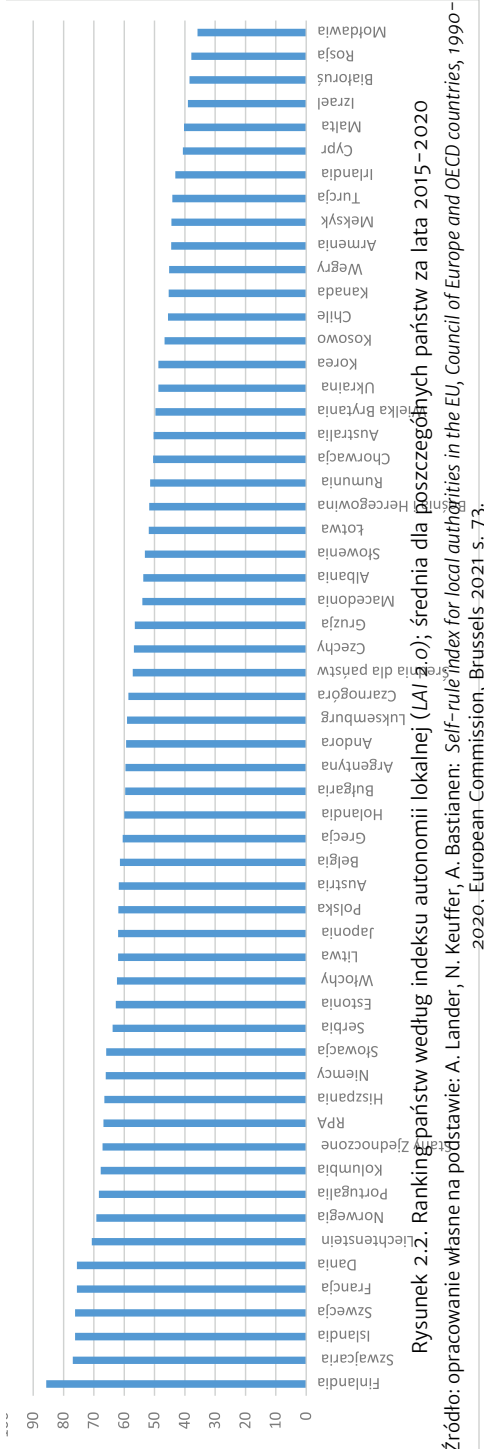
<sup>93</sup> Por. M. Poniatowicz: *Koncepcja federalizmu fiskalnego w systemie finansów samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo CeDeWu, Warszawa 2018, s. 99.

<sup>94</sup> A. Lander, N. Keuffer, A. Bastianen: *Self-rule index for local authorities in the EU, Council of Europe and OECD countries, 1990–2020*, European Commission, Brussels 2021.

<sup>95</sup> Jest to kontynuacja wcześniejszych badań w tym zakresie (LAI 1.0), odnoszących się do lat 1990–2014: A. Ladner, N. Keuffer, H. Baldershei: *Measuring Local Autonomy in 39 Countries (1990–2014)*. Regional & Federal Studies 2016, no. 26(3), s. 321–357.

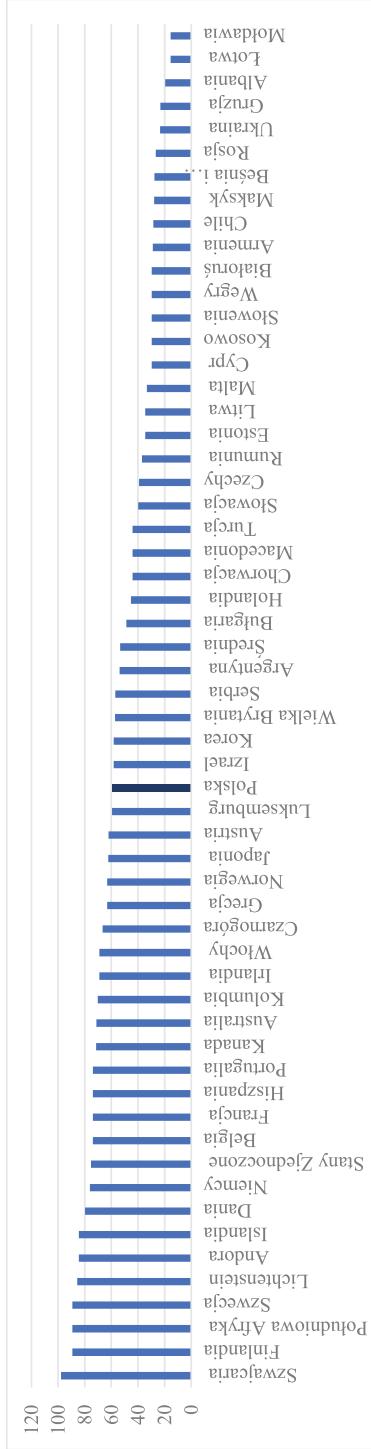
<sup>96</sup> Ibidem, s. 74.

<sup>97</sup> L. Patrzalek, M. Poniatowicz, B. Guziejewska, S. Kańduła: *Od rozwoju do erozji finansów samorządu terytorialnego w Polsce*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2022.



Rysunek 2.2. Ranking państw według indeksu autonomii lokalnej (LAI 5.0); średnia dla poszczególnych państw za lata 2015–2020

Źródło: opracowanie własne na podstawie: A. Lander, N. Keuffer, A. Bastianen: *Self-rule index for local authorities in the EU, Council of Europe and OECD countries, 1990–2020*, European Commission, Brussels 2021 s. 73.



Rysunek 2.3. Ranking państw według poziomu lokalnej autonomii finansowej (FA); średnia dla poszczególnych państw za lata 2015–2020

Źródło: opracowanie własne na podstawie: A. Lander, N. Keuffer, A. Bastianen: *Self-rule index for local authorities in the EU, Council of Europe and OECD countries, 1990–2020*, European Commission, Brussels 2021 s. 72.

zjawisko re-centralizacji połączone z nieufnością władzy centralnej do rozwoju samorządności terytorialnej w Polsce.

Wielu badaczy przedmiotu zauważa, że występujący w Polsce proces re-centralizacji opiera się na niestosowaniu lub jedynie selektywnym stosowaniu standardów konstytucyjnych, międzynarodowych i europejskich oraz na niezrozumieniu współczesnej konstrukcji państwa jednolitego. Proces ten połączony jest z tendencjami do pomniejszania dochodów jednostek samorządu terytorialnego oraz przekazywaniem im dotacji, których sposób przyznawania jest kontrowersyjny, co wynika z zastosowania uznaniowego, politycznego kryterium podziału<sup>98</sup>.

## Podsumowanie

Decentralizacja fiskalna traktowana jako jeden z kluczowych paradygmatów koncepcji federalizmu fiskalnego jest procesem niezwykle złożonym i wieloaspektowym, przez co jednocześnie trudnym do badań i pomiaru. Zrozumienie istoty tego procesu wymaga zaangażowania się reprezentantów wielu dyscyplin naukowych, nie tylko z zakresu ekonomii i finansów, ale również nauk prawnych, socjologicznych, nauk o zarządzaniu, o polityce i administracji itp. Niewątpliwym wyzwaniem w tym zakresie, a jednocześnie impulsem badawczym są wyraźnie nasilające się w Polsce procesy recentralizacji władzy publicznej oraz marginalizacji i erozji finansów samorządowych. Koncepcja federalizmu fiskalnego formułuje wiele argumentów na rzecz szkodliwości takich działań, a zawarte w niej postulaty teoretyczne powinny być traktowane zarówno przez reprezentantów nauki, jak i decydentów publicznych jako cenne zalecenia doktryny wskazujące kierunki niezbędnych reform finansów publicznych oraz sposoby optymalizacji relacji fiskalnych zachodzących między poszczególnymi poziomami władzy publicznej. Głównym celem wspomnianych reform w Polsce powinno być odbudowanie i wzmocnienie autonomii finansowej samorządu terytorialnego, traktowanej w teorii federalizmu fiskalnego jako fundamentalna wartość idei samorządności terytorialnej, przesądzająca nie tylko o postępach rozwoju państw demokratycznych, ale również warunkująca efektywność ekonomiczną świadczenia dóbr i usług publicznych.

<sup>98</sup> Ibidem, s. 7.

# **System zasilania i mechanizmy korygujące nierówności dochodowe**





# Rozdział 3

Małgorzata Ofiarska, Zbigniew Ofiarski

## WŁADZTWO DANINOWE JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO – REFLEKSJE NA TLE PRAWNOPORÓWNAWCZYM STANDARDÓW KONSTITUCYJNYCH

### Wstęp

Władztwo daninowe jednostek samorządu terytorialnego (JST) to istotny atrybut ich samodzielności prawnej i finansowej w wymiarze formalnym i realnym. Umożliwia gromadzenie środków finansowych niezbędnych do wykonywania przekazanych im zadań publicznych oraz osiąganie konkretnych celów lokalnej i regionalnej polityki fiskalnej<sup>99</sup>. W konstytucjach poszczególnych państw zamieszczane są gwarancje dotyczące istoty i zakresu tego władztwa mające charakter ustrojowo-prawny. W zasadniczy sposób wpływają one na podział kompetencji między ustawodawcę i organy JST w obszarze ustalania określonych elementów konstrukcyjnych danin publicznych. Modyfikują konstytucyjną zasadę wyłączności ustawowej formy ustalania maksymalnych granic obciążenia daninami publicznymi<sup>100</sup>. Ustrojodawca upoważnia ustawodawcę do nadania konkretnego kształtu i delimitacji władztwa daninowego przysługującego JST. W ustawach podatkowych określa się, które z elementów prawnej konstrukcji podatków mogą być odpowiednio

<sup>99</sup> L. Etel: *Granice władztwa podatkowego jednostek samorządu terytorialnego w świetle art. 168 Konstytucji*, [w:] *Konstytucyjne uwarunkowania tworzenia i stosowania prawa finansowego i podatkowego*, P.J. Lewkowicz, J. Stankiewicz (red.), Wydawnictwo Temida2, Białystok 2010, s. 380; M. Ofiarska, Z. Ofiarski: *Wyznaczanie i ochrona granic samodzielności, w tym finansowej, jednostek samorządu terytorialnego – wybrane aspekty konstytucyjne*, [w:] *Konstytucyjne uwarunkowania tworzenia i stosowania prawa finansowego i podatkowego*, P.J. Lewkowicz, J. Stankiewicz (red.), Wydawnictwo Temida2, Białystok 2010, s. 343; Z. Ofiarski: *Wybrane aspekty władztwa podatkowego a możliwości prowadzenia lokalnej polityki podatkowej przez samorząd terytorialny*, [w:] *System finansów samorządu terytorialnego*, L. Patrzalek (red.), Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu, Wrocław-Poznań 2003, s. 25.

<sup>100</sup> A. Niezgodą: *Konstytucyjne uwarunkowania władztwa daninowego jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] *Konstytucyjne uwarunkowania tworzenia i stosowania prawa finansowego i podatkowego*, P.J. Lewkowicz, J. Stankiewicz (red.), Wydawnictwo Temida2, Białystok 2010, s. 360.

korygowane przez organy JST. Efekty działań ustawodawcy w tym zakresie mają wpływ na skalę decentralizacji władzy publicznej i finansów publicznych<sup>101</sup>.

Celem opracowania jest analiza i ocena regulacji Konstytucji RP<sup>102</sup> tworzących standard władztwa daninowego JST oraz wyodrębnienie elementów składowych tego kanonu determinujących jego status prawny i działania ustawodawcy w obszarze szczegółowego prawa podatkowego. Zbadanie zakresu i sposobu unormowania lokalnego władztwa daninowego w konstytucjach innych państw powinno umożliwić udzielenie odpowiedzi na pytanie, czy polskie standardy konstytucyjne w tej kwestii są komparatywne i wpisują się w obszar regulacji ustrojowych charakterystycznych dla systemów demokratycznych.

Władztwo dotyczące danin lokalnych powinno być rozumiane jako prawnie określony zakres uprawnień JST do podejmowania rozstrzygnięć w sprawach podatków i opłat. Mogą one dotyczyć elementów konstrukcyjnych poszczególnych danin lokalnych, zwłaszcza ich zakresu przedmiotowego, podstawy opodatkowania, stawek, ulg i zwolnień, terminów i sposobów zapłaty. Władztwo daninowe może także obejmować kształtowanie treści stosunku zobowiązaniowego, a więc administrowanie daniną publiczną i wydawanie indywidualnych rozstrzygnięć dotyczących umorzenia, odroczenia, rozłożenia na raty, sposobu poboru danin oraz ich egzekucji.

Weryfikacji poddano tezę, według której zasadnicze elementy składowe konstytucyjnego standardu lokalnego władztwa daninowego są koincydencyjne. Szczegółowe rozwiązania mogą być odmienne, ponieważ krajowy prawodawca może swobodnie określać rodzaje lokalnych danin publicznych i poszczególne ich elementy konstrukcyjne kształtowane przez JST. Istotny wpływ na zakres lokalnego władztwa daninowego ma także struktura – jednostopniowa lub wielostopniowa – samorządu terytorialnego w poszczególnych państwach i związany z nią podział danin lokalnych między stopnie samorządu. W opracowaniu zastosowano metodę dogmatycznoprawną oraz uzupełniająco metodę komparatystyczną w celu przedstawienia sposobów wyznaczenia granic lokalnego władztwa daninowego w konstytucjach wybranych państw.

## 1. Granice władztwa daninowego jednostek samorządu terytorialnego w Konstytucji RP

Zgodnie z art. 168 Konstytucji RP JST mają prawo ustalać wysokość podatków i opłat lokalnych w zakresie określonym w ustawie. Wyznaczone w ten sposób atrybuty władztwa daninowego JST są rezultatem ustaleń przyjętych w art. 217 Konstytucji RP stanowiącym, że nakładanie podatków, innych danin publicznych,

<sup>101</sup> E. Ruśkowski: *Autonomia podatkowa jednostek samorządu terytorialnego a decentralizacja władzy publicznej*, [w:] *Regulacje prawnopodatkowe i rozwiązania finansowe. Pro publico bono. Księga jubileuszowa Profesora Jana Głuchowskiego*, Wydawnictwo TNOiK „Dom Organizatora”, Toruń 2002, s. 232.

<sup>102</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

określanie podmiotów, przedmiotów opodatkowania i stawek podatkowych, a także zasad przyznawania ulg i umorzeń oraz kategorii podmiotów zwolnionych od podatków następuje w drodze ustawy. Sformułowana przez ustrojodawcę zasada wyłączności ustawy w prawie daninowym<sup>103</sup> sprawia, że wszystkie istotne elementy konstrukcyjne danin publicznych determinujące ich zakres podmiotowy i przedmiotowy oraz maksymalną wysokość wymagają regulacji ustawowej<sup>104</sup>. Normy z art. 217 Konstytucji RP nie można utożsamiać tylko z obowiązkiem uregulowania tych kwestii w ustawie. Zgodnie z zasadą określoności powyższe elementy powinny być uregulowane w ustawie precyzyjnie i przejrzysto<sup>105</sup>. Przepis art. 217 Konstytucji RP, a także inne przepisy konstytucji nie dopuszczają możliwości odstąpienia od stosowania tej zasady ze względów pozanormatywnych, w szczególności motywów słusznościowych<sup>106</sup>. Uzupełnieniem zasady nakładania i kształtowania danin publicznych w drodze ustawy, wynikającej z art. 217 Konstytucji RP, jest art. 168 Konstytucji RP umożliwiający ustawowe przekazanie kształtowania niektórych elementów konstrukcji danin publicznych organom stanowiącym JST<sup>107</sup>. Ustawodawca swobodnie może ustalać, które z tych elementów konstrukcyjnych będą określane przez JST, a także reglamentować zakres uprawnień tych jednostek<sup>108</sup>.

Przepis art. 168 Konstytucji RP jest rozszerzoną, o samorząd województwa, repliką standardu przyjętego w art. 9 ust. 3 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego<sup>109</sup>, formalnie dotyczącej gmin i powiatów jako jednostek samorządu lokalnego. Określa on, że przynajmniej część zasobów finansowych społeczności lokalnych (gminnych i powiatowych) powinna pochodzić z opłat i podatków lokalnych, których wysokość społeczności te mogą ustalać w zakresie unormowanym w ustawie. Sposób zredagowania art. 9 ust. 3 EKSL wyraźnie wskazuje na jego postulatywny charakter. Użyty w nim niedookreślony zwrot „przynajmniej część” umożliwia krajowemu prawodawcy swobodne rozstrzygnięcie, którym z podatków i opłat będzie przyporządkowany identyfikator „lokalny”. Decyzja o zakresie uprawnień dotyczących korygowania określonych elementów konstrukcyjnych takich lokalnych danin publicznych także podejmowana jest samodzielnie przez krajowego prawodawcę<sup>110</sup>. W ustawie powin-

<sup>103</sup> W. Nykiel, A. Mariański: *Komentarz do art. 217, [w:] Konstytucja RP, t. II, Komentarz do art. 87–243*, M. Safjan, L. Bosek (red.), C.H. Beck, Warszawa 2016, s. 1483; J. Oniszczuk: *Podatki i inne daniny w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Wydawnictwo KiK, Warszawa 2001, s. 31.

<sup>104</sup> Wyrok NSA z dnia 13 maja 2016 r., I GSK 1521/14, LEX nr 2108267; wyrok NSA z dnia 18 lipca 2012 r., II FSK 1566/11, LEX nr 1244075; wyrok WSA w Krakowie z dnia 20 marca 2017 r., II SA/Kr 1393/16, LEX nr 2286158.

<sup>105</sup> Wyrok NSA z dnia 12 listopada 2010 r., I FSK 1957/09, LEX nr 744502.

<sup>106</sup> Wyrok NSA z dnia 17 października 2007 r., I FSK 1354/06, LEX nr 416187.

<sup>107</sup> Wyrok WSA w Lublinie z dnia 22 listopada 2016 r., I SA/Lu 306/16, LEX nr 2173025.

<sup>108</sup> T. Dębowska-Romanowska: *Prawo finansowe – część konstytucyjna wraz z częścią ogólną*, C.H. Beck, Warszawa 2010, s. 182.

<sup>109</sup> Europejska Karta Samorządu Lokalnego sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz.U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607, sprostowanie: Dz.U. z 2006 r. Nr 154, poz. 1107).

<sup>110</sup> T. Szewc: *Dostosowanie prawa polskiego do zasad Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego*, Oficyna Wydawnicza „Branta” 2006, s. 140.

ny być ustalone instrumenty daninowe (podatkowe, opłatowe), za pomocą których JST mogą realizować przyznane im prawo podmiotowe w zakresie władztwa daninowego. Prawo podmiotowe podlega ochronie sądowej w przypadku jego naruszeń przez prawodawcę<sup>111</sup>. Konkludując, lokalne władztwo daninowe podniesiono do rangi europejskiej i konstytucyjnej zasady finansów lokalnych, której realizacja jest jednym z przejawów decentralizacji władzy publicznej<sup>112</sup>.

## 2. Struktura konstytucyjnego standardu samorządowego władztwa daninowego w Polsce

W konstytucyjnym standardzie samorządowego władztwa daninowego można wyodrębnić elementy składowe o charakterze podmiotowym, przedmiotowym oraz limitującym. W art. 168 Konstytucji RP podmiotami uprawnionymi do wykonywania tego władztwa są JST. W aktualnej strukturze polskiego samorządu terytorialnego<sup>113</sup> są to gminy, powiaty oraz województwa. Ustrojodawca takich kompetencji nie przyznał związkom JST (międzygminnym, powiatowo-gminnym, powiatowym) oraz związkowi metropolitalnemu<sup>114</sup>, które są odrębnymi podmiotami prawa wyposażonymi w osobowość prawną, wykonującymi zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Wyznaczenie granic podmiotowych w art. 168 Konstytucji RP uniemożliwia ustawodawcy przyznawanie uprawnień do wykonywania władztwa daninowego przez inne niż JST podmioty z sektora samorządowego. W aktualnym stanie prawnym władztwo daninowe realnie może być wykonywane tylko na stopniu gminnym<sup>115</sup>.

W aspekcie przedmiotowym władztwo daninowe JST dotyczy tylko podatków i opłat lokalnych. Określenie „podatki i opłaty lokalne” poza art. 168 Konstytucji RP jest stosowane także w ustawach<sup>116</sup>, ale nie zostało zdefiniowane. Nie sformu-

<sup>111</sup> W. Miemiec: *Władztwo podatkowe gminy – wybrane zagadnienia finansowoprprawne*, [w:] *Finanse samorządu terytorialnego. Zagadnienia wybrane*, L. Patrzalek (red.), Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu, Wrocław-Poznań 2005, s. 202.

<sup>112</sup> A. Ostrowska: *Władztwo podatkowe gminy w zakresie wprowadzania zwolnień z podatku od nieruchomości – teoria i praktyka*. *Finanse Komunalne* 2019, nr 7–8, s. 67.

<sup>113</sup> Ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa (Dz.U. Nr 96, poz. 603 ze zm.).

<sup>114</sup> Ustawa z dnia 9 marca 2017 r. o związku metropolitalnym w województwie śląskim (Dz.U. z 2022 r. poz. 2578).

<sup>115</sup> R. Dowgier: *Zakres władztwa podatkowego gmin w prawie Rzeczypospolitej Polskiej w świetle standardów wynikających z Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego*, [w:] *Europejska Karta Samorządu Lokalnego a prawo samorządu terytorialnego*, M. Ofiarska (red.), Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2015, s. 77; A. Borodo: *Władztwo finansowe samorządu terytorialnego – zagadnienia ogólne*, [w:] *Księga Jubileuszowa Profesora Marka Mazurkiewicza. Studia z dziedziny prawa finansowego, prawa konstytucyjnego i ochrony środowiska*, R. Mastalski (red.), Oficyna Wydawnicza „UNIMEX”, Wrocław 2001, s. 140.

<sup>116</sup> Np. tytuł Ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz.U. z 2023 r. poz. 70); art. 63 § 2 Ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2022 r. poz. 2651 ze zm.) ustalający zasady zaokrąglenia

łowano ustawowego katalogu podatków i opłat mających status prawny lokalnych danin publicznych<sup>117</sup>. W doktrynie wymienia się cechy charakterystyczne dla podatków i opłat lokalnych. W szczególności wpływy z takich danin powinny być wyłącznym źródłem dochodów budżetowych JST, a prawo do ustalania ich wysokości oraz stosowania ulg w zapłacie musi przysługiwać organom tych jednostek. Z tych powodów do kategorii „podatki i opłaty lokalne” nie można zaliczać jedynie tych danin publicznych, które ustawodawca wprost nazywa lokalnymi, ale również należy uwzględnić inne podatki i opłaty charakteryzujące się wyżej wskazanymi walorami<sup>118</sup>. W konsekwencji o zakresie władztwa daninowego JST rozstrzygają działania ustawodawcy<sup>119</sup>.

Kryterium przeznaczenia wpływów z danin lokalnych posłużono się, wskazując źródła dochodów własnych JST<sup>120</sup>. W ten sposób jako źródła dochodów własnych budżetów gmin zakwalifikowano następujące podatki: od nieruchomości, rolnej, leśnej, od środków transportowych, dochodowy od osób fizycznych w formie karty podatkowej, od spadków i darowizn, od czynności cywilnoprawnych. Według tego kryterium określono, że źródłami dochodów własnych gmin są wpływy z opłat: skarbowej, targowej, miejscowej, uzdrowskiej, od posiadania psów, reklamowej, eksploatacyjnej (60% wpływów z tytułu koncesji za wydobywanie kopaliny ze złoża znajdującego się na terenie gminy<sup>121</sup>), inne wskazane w odrębnych przepisach (np. opłata prolongacyjna za odroczenie terminu zapłaty lub rozłożenie płatności na raty, 50% wpływów z opłat za zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych<sup>122</sup>, opłata za wjazd do wyodrębnionej w gminie strefy czystego transportu). Nie w każdym przypadku wszystkie wpływy z lokalnej daniny publicznej są

---

obliczonych kwot opłat lokalnych; art. 6 ust. 2 Ustawy z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych (Dz.U. z 2022 r. poz. 2082 ze zm.) ustanawiający zwolnienie placówek oświatowych z niektórych podatków i opłat lokalnych; art. 18 pkt 11 Ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2022 r. poz. 2094 ze zm.) określający wyłączną kompetencję sejmiku województwa w zakresie uchwalania, w granicach określonych ustawami, przepisów dotyczących podatków i opłat lokalnych; art. 11 ust. 1 pkt 5 Ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. z 2022 r. poz. 1668) stanowiący o właściwości rzeczowej tych izb do sprawowania nadzoru nad uchwałami i zarządzeniami podejmowanymi przez organy jednostek samorządu terytorialnego w sprawach podatków i opłat lokalnych.

<sup>117</sup> L. Etel, R. Dowgier: *Podatki i opłaty lokalne. Czas na zmiany*, Wydawnictwo Temida2, Białystok 2013, s. 93.

<sup>118</sup> B. Pahl: *Podatki i opłaty lokalne. Teoria i praktyka*, Wolters Kluwer, Warszawa 2017, s. 19–23.

<sup>119</sup> K. Owsiak: *Władztwo podatkowe samorządów w Polsce w teorii i w praktyce*, [w:] *25 lat samorządu terytorialnego w Polsce – bilans doświadczeń*, S. Michałowski, M. Sidor, J. Wasil (red.), Wydawnictwo UMCS, Lublin 2016, s. 551.

<sup>120</sup> Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. z 2022 r. poz. 2267), dalej: u.d.j.s.t.

<sup>121</sup> Por. art. 141 Ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze (Dz.U. z 2023 r. poz. 663). Pozostałe 40% wpływów z tej opłaty jest źródłem przychodów Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej.

<sup>122</sup> Pozostałe 50% wpływów zasila Narodowy Fundusz Zdrowia zgodnie z art. 9<sup>3</sup> ust. 3 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz.U. z 2023 r. poz. 165 ze zm.).

źródłem dochodów budżetu gminy, a więc to kryterium kwalifikacyjne nie jest konsekwentnie stosowane przez ustawodawcę.

Drugie kryterium, zakładające uprawnienia organów JST do modyfikowania określonych elementów konstrukcyjnych lokalnych danin publicznych oraz wyłączną właściwość samorządowych organów podatkowych w sprawach tych danin (wymiar, pobór, stosowanie ulg w zapłacie), nie jest również w pełni przestrzegane. Żadnych w tym zakresie uprawnień JST nie mają w odniesieniu do podatku od spadków i darowizn, podatku od czynności cywilnoprawnych oraz podatku dochodowego od osób fizycznych w formie karty podatkowej. W sprawach tych trzech lokalnych danin właściwymi są państwowe organy podatkowe, tzn. w pierwszej instancji naczelnicy urzędów skarbowych i w drugiej instancji dyrektorzy izb administracji skarbowej.

Na stopniu powiatowym nie wskazano podatków lokalnych jako źródeł dochodów własnych budżetów powiatów, natomiast w art. 5 ust. 1 pkt 1 u.d.j.s.t. ogólnie określono, że taki charakter mają wpływy z opłat uiszczanych na podstawie odrębnych przepisów. Są to m.in. opłaty za usunięcie i przechowywanie statków lub innych obiektów pływających z obszaru wodnego, jeżeli nie ma możliwości zabezpieczenia go w inny sposób, w przypadku gdy prowadziła go osoba znajdująca się w stanie po użyciu alkoholu lub podobnie działającego środka (wysokość opłat określa rada powiatu, ale stawki nie mogą być wyższe od przyjętych w ustawie)<sup>123</sup>. Analogiczny status mają opłaty za wydawane przez starostę zezwolenia na kierowanie pojazdami uprzywilejowanymi<sup>124</sup>.

Samorządowi województwa nie przekazano podatków i opłat, które według tych kryteriów można byłoby uznać za źródła dochodów własnych. Funkcji tej nie spełniają udziały we wpływach z państwowych podatków dochodowych od osób fizycznych oraz od osób prawnych formalnie zaliczone w art. 3 ust. 2 u.d.j.s.t. do kategorii „dochody własne”. Należy stwierdzić, że w odniesieniu do samorządu województwa ustawodawca nie postąpił zgodnie z wytycznymi zawartymi w art. 168 Konstytucji RP, w którym określenie „jednostki samorządu terytorialnego” powinno być rozumiane jako wszystkie kategorie tych jednostek. Właściwe wskazanie lokalnych danin publicznych i powiązanego z nimi władztwa daninowego jest zasadniczą determinantą samodzielności JST w wymiarze finansowym<sup>125</sup>.

Zastosowany w art. 168 Konstytucji RP zwrot „prawo ustalania wysokości” podatków i opłat lokalnych należy odnosić do wszystkich elementów konstrukcyjnych lokalnych danin publicznych, których modyfikacja wpływa na ich ostateczną kwotę. Wysokość podatku lub opłaty determinują przede wszystkim stawki, ale istotne w tym zakresie znaczenie mają także zwolnienia i ulgi oraz sposób ustalania

<sup>123</sup> Por. art. 31 ust. 6 Ustawy z dnia 18 sierpnia 2011 r. o bezpieczeństwie osób przebywających na obszarach wodnych (Dz.U. z 2023 r. poz. 714).

<sup>124</sup> Por. art. 109 ust. 7 Ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami (Dz.U. z 2023 r. poz. 622).

<sup>125</sup> M. Poniatowicz: *Kierunki zmian w systemie finansowania jednostek samorządu terytorialnego w Polsce*. *Finanse Komunalne* 2015, nr 11, s. 9.

podstawy opodatkowania. We wszystkich tych obszarach JST przyznano określone uprawnienia. Wyraźnie jednak dominują kompetencje organu stanowiącego gminy dotyczące ustalania wysokości stawek podatków i opłat lokalnych. Prawo do ustalania wysokości niektórych lokalnych danin publicznych może polegać także na możliwości ich wprowadzania na określonym obszarze lub rezygnacji z tej możliwości. W takim przypadku ustawodawca ustala wszystkie istotne elementy konstrukcyjne określonej lokalnej daniny publicznej, pozostawiając JST uprawnienie do podjęcia autonomicznego rozstrzygnięcia o jej wprowadzeniu na obszarze tej jednostki. Aktualnie jest to możliwe w odniesieniu do niektórych opłat lokalnych (targowej, miejscowej, uzdrowskiej, reklamowej oraz od posiadania psa).

Użyte w art. 168 Konstytucji RP wyrażenie „w zakresie określonym w ustawie” oznacza, że wszystkie istotne elementy podatku i opłaty są unormowane w ustawie, co wynika z art. 217 Konstytucji RP, natomiast uprawnienie przyznane JST jest wyjątkiem od tej reguły<sup>126</sup>. Ustawodawca ostatecznie kształtuje granice tego uprawnienia. W związku z tym w doktrynie dominuje pogląd, że w art. 168 Konstytucji RP sformułowano standard władztwa daninowego JST mającego charakter ograniczony<sup>127</sup>. Przepis art. 168 Konstytucji RP dotyczy uprawnienia do ustalania wysokości podatków i opłat lokalnych i nie upoważnia do ich stanowienia, a więc wprowadzania nowych danin publicznych, które nie mają podstawy w przepisach ustawowych<sup>128</sup>. Ustalanie wysokości lokalnych danin publicznych powinno być rozumiane jako decydowanie o ich rozmiarach<sup>129</sup>. Podobnie przepis ten ocenia się w orzecznictwie. Podkreślono, że kompetencja JST reglamentowana jest przez ustawodawcę ustalającego rodzaje podatków i opłat zaliczonych do kategorii podatków i opłat lokalnych, co do których dopuszczalne jest określanie ich wysokości przez te jednostki<sup>130</sup>.

<sup>126</sup> A. Krzywoń: *Podatki i inne daniny publiczne w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2011, s. 228.

<sup>127</sup> A. Bień-Kacała: *Zasada władztwa daninowego w Konstytucji RP z 1997 r.*, Wydawnictwo TNOiK „Dom Organizatora”, Toruń 2005, s. 40; J. Glumińska-Pawlic: *Konstytucyjne gwarancje władztwa podatkowego jednostek samorządu terytorialnego. Teoria i praktyka*, [w:] *Aktualne problemy samorządu terytorialnego po 25 latach jego istnienia*, R.P. Krawczyk, A. Borowicz (red.), Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2016, s. 37; E. Kornberger-Sokołowska, J. Zdanukiewicz, R. Cieślak: *Jednostki samorządu terytorialnego jako beneficjenci środków europejskich*, Wolters Kluwer, Warszawa 2010, s. 21–22.

<sup>128</sup> J. Zawora: *Samodzielność finansowa gmin w świetle uwarunkowań prawnych i samorządowych wydatków inwestycyjnych*. *Finanse Komunalne* 2014, nr 10, s. 24.

<sup>129</sup> C. Kosikowski: *Ustawa podatkowa*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2006, s. 78; A. Skoczylas, W. Piątek: *Komentarz do art. 168*, [w:] *Konstytucja RP*, t. II, *Komentarz do art. 87–243*, M. Safjan, L. Bosek (red.), C.H. Beck, Warszawa 2016, s. 935.

<sup>130</sup> Wyrok TK z dnia 31 stycznia 2013 r., K 14/11, OTK-A 2013, z. 1, poz. 7; wyrok TK z dnia 9 kwietnia 2002 r., K 21/01, OTK-A 2002, z. 2, poz. 17.

### 3. Władztwo daninowe samorządu terytorialnego w konstytucjach wybranych państw

W konstytucjach innych państw z reguły zamieszczane są ogólne postanowienia dotyczące lokalnego władztwa daninowego przysługującego JST. Spektrum tych uprawnień uzależniono od wielu czynników, w tym od organizacji samorządu terytorialnego w danym państwie i struktury jego systemu podatkowego, a także podziału kompetencji do stanowienia prawa podatkowego pomiędzy organy centralne i samorządowe. W większości przypadków wprowadzanie nowych podatków wymaga formy ustawy, a więc lokalne władztwo daninowe ma charakter ograniczony.

W Konstytucji Królestwa Belgii<sup>131</sup> przyjęto zasadę ustawowej regulacji materii podatkowoprawnej, ale tylko w odniesieniu do podatków państwowych. Zgodnie z jej art. 170 podatki na rzecz wspólnot i regionów mogą być ustanawiane dekretem lub przez upoważnione do wydawania dekretów organy regionów. Podatki i inne obciążenia na rzecz prowincji można nakładać wyłącznie decyzjami rady prowincji. Ustawą można uchylić w całości lub w części decyzje rad prowincji w sprawach podatków. Uprawnionymi do ustanawiania podatków i innych obciążeń są także rady aglomeracji, federacji gmin oraz gmin. Oryginalne rozwiązanie wprowadza art. 171 Konstytucji Belgii, stanowiąc, że podatki na rzecz państwa, wspólnot i regionów uchwała się corocznie, a przepisy ustanawiające takie daniny obowiązują tylko przez jeden rok, o ile nie zostaną odnowione. System podatkowy w Belgii jest wielowarstwowy, ponieważ prawo ustanawiania podatków przysługuje państwu, organom wspólnot i regionów, organom prowincji oraz gmin<sup>132</sup>.

W jednym z czterech aktów konstytucyjnych Królestwa Szwecji<sup>133</sup> przyjęto zasadę ustawowej regulacji podatków oraz systemu ochrony władztwa podatkowego samorządu terytorialnego. Królestwo Szwecji dzieli się na gminy (*primarkommun*) i okręgi, które mają prawo pobierać podatki na realizację swoich zadań. *Riksdag* (jednoizbowy Parlament) decyduje o podatkach państwowych. Podatki gminne regulowane są w ustawach, natomiast gminy – na mocy upoważnienia *Riksdagu* – mogą nakładać opłaty, które w drodze ustawy uchwalił *Riksdag*.

Model ograniczonego lokalnego władztwa daninowego ustanawia również Konstytucja Hiszpanii<sup>134</sup>. Z analizy art. 133, art. 142 oraz art. 156 wynika, że pierwotna władza ustanawiania podatków należy wyłącznie do państwa i jest wykonywana w drodze ustawy, natomiast wspólnoty autonomiczne i korporacje lokalne mogą ustanawiać i ściągać podatki zgodnie z konstytucją i ustawami. Wspólnoty autonomiczne posiadają autonomię finansową niezbędną do rozwijania i wykony-

<sup>131</sup> Konstytucja Królestwa Belgii z dnia 7 lutego 1831 r. (tekst jednolity z dnia 14 lutego 1994 r.), tłumaczenie i wstęp W. Skrzydło, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2010.

<sup>132</sup> J. Boć: *Gmina w Belgii*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1993, s. 64.

<sup>133</sup> Akt o Formie Rządu z dnia 28 lutego 1974 r. (tekst jednolity z dnia 26 listopada 1998 r.), tłumaczenie i wstęp K. Dembiński, M. Grzybowski, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2000.

<sup>134</sup> Konstytucja Hiszpanii z dnia 27 grudnia 1978 r., tłumaczenie i wstęp T. Mołdawa, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2008.



wania swoich kompetencji zgodnie z zasadami koordynacji z finansami państwowymi oraz solidarności między wszystkimi Hiszpanami<sup>135</sup>. Wspólnoty autonomiczne mogą występować jako przedstawiciele państwa lub współdziałać z nim w zakresie ściągania podatków, dysponowania nimi oraz likwidacji roszczeń podatkowych państwa – zgodnie z ustawami i ich statutami. Finanse lokalne powinny być wystarczające do wykonywania zadań, które ustawa powierza odpowiednim korporacjom oraz pochodzić przede wszystkim z własnych podatków i udziału w podatkach na rzecz państwa i wspólnot autonomicznych.

Ustawa jest podstawą do stanowienia podatków w Republice Finlandii. Zgodnie z § 121 konstytucji fińskiej<sup>136</sup> państwo podzielono na gminy, których administracja opiera się na samorządzie ich mieszkańców. Gminy mogą nakładać podatki gminne, ale to ustawa ustala ogólne zasady ich wprowadzania, określania podstaw opodatkowania oraz praw podatników. W art. 78 ust. 1 Konstytucji Grecji<sup>137</sup> jednoznacznie ustalono, że żadnego podatku nie można wprowadzić ani pobierać bez uchwalenia ustawy określającej kategorii osób objętych podatkiem, wysokość dochodów, rodzaj własności, wydatki i transakcje lub ich rodzaje, których dotyczy opodatkowanie. Według art. 102 ust. 5 Konstytucji Grecji w ustawie są określone zasady przyznawania i rozdysponowywania między samorządy terytorialne wpływów z podatków i danin ustanowionych na ich rzecz i pobieranych przez państwo. Podobne unormowania zawiera art. 99 Konstytucji Luksemburga<sup>138</sup>, stanowiąc, że wszelki podatek na rzecz państwa można ustanowić wyłącznie w drodze ustawy. Zgodnie z jej art. 107 ust. 3 rady gminne mogą wprowadzać podatki gminne, za zgodą Wielkiego Księcia, który jest głową państwa i m.in. współwykonuje władzę ustawodawczą wraz z Izbą Deputowanych.

Porównywalnie unormowano lokalne władztwo daninowe w Konstytucji Republiki Austrii<sup>139</sup>. Zgodnie z art. 116 ust. 2 gmina jest samodzielnym podmiotem gospodarczym, uprawnionym – w granicach ogólnych ustaw federalnych i krajowych – do posiadania, nabywania i rozporządzania majątkiem, prowadzenia przedsiębiorstw, a także samodzielnego kierowania swoim budżetem i pobierania podatków. Uprawnienie do poboru podatków jest kwalifikowane w piśmiennictwie jako przejaw autonomii ekonomicznej gmin, która wraz z autonomią gospodarczą i budżetową tworzy obszar ich samodzielności ekonomicznej<sup>140</sup>. Według art. 238

<sup>135</sup> T. Mołdawa: *System konstytucyjny Hiszpanii*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2012, s. 143–144.

<sup>136</sup> Konstytucja Republiki Finlandii z dnia 11 czerwca 1999 r., tłumaczenie i wstęp J. Osiński, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2003.

<sup>137</sup> Konstytucja Grecji z dnia 9 czerwca 1975 r., tłumaczenie G. i W. Uliccy, B. Zdaniuk, wstęp J. Kamiński, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2005.

<sup>138</sup> Konstytucja Wielkiego Księstwa Luksemburga z dnia 17 października 1868 r., tłumaczenie i wstęp A. Wojtyczek–Bonnand, K. Wojtyczek, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2006.

<sup>139</sup> Federalna ustawa konstytucyjna Republiki Austrii z dnia 1 października 1920 r., tłumaczenie i wstęp P. Czarny, B. Naleziński, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2004.

<sup>140</sup> A. Jackiewicz: *Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego w państwie federalnym na przykładzie Republiki Austrii w wymiarze konstytucyjnoprawnym*. Przegląd Prawa Konstytucyjnego 2019, nr 2, s. 37.

ust. 4 Konstytucji Republiki Portugalskiej<sup>141</sup> jednostki władzy lokalnej mogą korzystać z władztwa daninowego w przypadkach i na zasadach określonych w ustawie. Ocenia się, że przepis ten stanowi gwarancję instytucjonalną dla portugalskiego samorządu lokalnego<sup>142</sup>.

Regułę ustawowej delimitacji lokalnego władztwa daninowego wprowadza art. 72–2 Konstytucji Republiki Francuskiej<sup>143</sup>, stanowiąc, że wspólnoty terytorialne korzystają z dochodów, którymi mogą swobodnie dysponować na zasadach określonych w ustawie. Mogą one otrzymywać całość lub część wpływów ze wszystkich rodzajów podatków. Ustawa może ponadto upoważnić wspólnoty terytorialne do ustalania podstawy opodatkowania oraz stawek podatków, w granicach jakie przewiduje, a więc jest to władztwo reglamentowane przez ustawodawcę<sup>144</sup>. Dochody fiskalne i inne źródła własne wspólnot terytorialnych mają być, dla każdej kategorii wspólnot, podstawową częścią źródeł ich dochodów.

W art. 117 Konstytucji Republiki Włoskiej<sup>145</sup> zastrzeżono wyłączną kompetencję państwa w przyjmowaniu ustaw dotyczących systemu podatkowego i obrachunkowego państwa. Zgodnie z art. 114 gminy, prowincje, miasta metropolitalne i regiony są jednostkami autonomicznymi z własnymi statutami, władzami i kompetencjami ustalonymi według zasad przyjętych w konstytucji. Gwarancje autonomii finansowej tych jednostek sformułowano w art. 119 Konstytucji Republiki Włoskiej stanowiącym o ich prawie do ustalania i stosowania podatków. Uprawnienie JST powinno być realizowane zgodnie z konstytucją i według zasad koordynacji finansów publicznych oraz systemu podatkowego ukształtowanego ustawami.

Wiele uwagi sprawom podatków poświęcono w Konstytucji Federalnej Konfederacji Szwajcarskiej<sup>146</sup>. Według art. 127 w ustawie powinny być określone ogólne zasady kształtowania podatków, zwłaszcza kategorie podatników, przedmiot podatku i sposoby wymiaru. Konstytucyjnie zagwarantowano – w zależności od rodzaju podatku – zasadę powszechności i równości opodatkowania oraz obciążania odpowiedniego do wydajności ekonomicznej. Zabroniono jednocześnie stosowania podwójnego opodatkowania między kantonami. Władztwo podatkowe kantonów obejmuje – w myśl art. 128 konstytucji – prawo do wymierzania i pobierania podatków. Obowiązkiem federacji – wynikającym z art. 129 konstytucji – jest

<sup>141</sup> Konstytucja Republiki Portugalskiej z dnia 2 kwietnia 1976 r., tłumaczenie A. Wojtyczek-Bonnand, wstęp J. Miranda, P. Kownacki, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2000.

<sup>142</sup> J. Caupers, A.R. Moniz, I.C. Fonseca, A.L. de Seves: *Portugalia* [w:] *Samorząd terytorialny w Polsce i Portugalii. Analiza prawnoporównawcza*, B. Dolnicki (red.), Wolters Kluwer, Warszawa 2015, s. 452.

<sup>143</sup> Konstytucja V Republiki Francuskiej z dnia 4 października 1958 r., przekład i opracowanie J. Szymanek, Dom Wydawniczy ELIPSA, Warszawa 2011.

<sup>144</sup> M. Ofiarska: *Francja*, [w:] *Samorząd terytorialny w wybranych państwach europejskich*, A.K. Piasecki (red.), *Annales Universitatis Paedagogicae Cracoviensis. Studia Politologica IV* 2010, nr 72, s. 93.

<sup>145</sup> Konstytucja Republiki Włoskiej z dnia 27 grudnia 1947 r., tłumaczenie i wstęp Z. Witkowski, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2004.

<sup>146</sup> Konstytucja Federalna Konfederacji Szwajcarskiej z dnia 18 kwietnia 1999 r., tłumaczenie i wstęp Z. Czeszejko-Sochacki, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2000.

dążenie do ustalania zasad harmonizacji podatków bezpośrednich przez federację, kantony i gminy (harmonizowanie obejmuje obowiązek podatkowy, przedmiot i okresowy wymiar podatków, postępowanie i prawo karne podatkowe; z harmonizowania wyłączone w szczególności taryfy podatkowe, stawki podatkowe i należności wolne od podatku, z tym że federacja może wydawać przepisy zapobiegające nieuzasadnionym przywilejom podatkowym). Istotne ograniczenia dla władztwa podatkowego kantonów i gmin wynikają z art. 134 konstytucji, zgodnie z którym kantony i gminy nie mogą obciążać podatkiem tego samego rodzaju dóbr, które ustawodawstwo federalne oznaczy jako przedmiot podatku od wartości dodanej. Nie mogą również wprowadzać szczególnych podatków konsumpcyjnych, podatku pobieranego w formie znaczków skarbowych i podatku rozliczeniowego ani zwolnień od tych podatków. Ocenia się, że w Szwajcarii został wykreowany swoisty federalizm podatkowy, prowadzący do wyraźnego osłabienia autonomii gmin, a nawet kantonów, ponieważ wymaga to tworzenia systemu wyrównywania zasobów finansowych JST<sup>147</sup>.

Obszerne unormowania dotyczące podatków zawiera Konstytucja Niemiec<sup>148</sup>. Istotne znaczenie ma art. 105 regulujący podział kompetencji ustawodawczych w zakresie podatków. Władze federalne posiadają uprawnienia w kwestii ustawodawstwa konkurencyjnego w odniesieniu do podatku gruntowego oraz pozostałych podatków, jeżeli wpływy z nich przypadają im w całości lub w części. Krajom związkowym przysługują kompetencje ustawodawcze w sprawach dotyczących lokalnych podatków konsumpcyjnych i od poniesionych wydatków na tyle, na ile nie należą one do tej samej kategorii uregulowanej już przepisami federalnymi i dopóki nie nastąpią zmiany w tym zakresie. Posiadają one również uprawnienia do określania stawki podatku uiszczanego przy nabywaniu nieruchomości. Ustawy federalne dotyczące podatków, z których dochody odprowadzane są w całości lub w części do budżetów krajów związkowych albo gmin lub związków gmin, wymagają zatwierdzenia przez Bundesrat. W art. 106 Konstytucji Niemiec unormowano zasady podziału wpływów z podatków. Zgodnie z tym przepisem władzom federalnym przypadają wpływy z następujących podatków: konsumpcyjnych (o ile nie są one źródłem dochodów krajów związkowych lub gmin), z tytułu drogowego transportu towarów, od pojazdów mechanicznych, od dokonywanych transakcji w zakresie zmotoryzowanych środków transportu, od obrotu kapitałem, weksłami i od ubezpieczeń, jednorazowych podatków majątkowych i z tytułu przeprowadzenia wyrównania obciążeń, a także dodatków do podatku dochodowego od osób fizycznych i podatku dochodowego od osób prawnych. Ponadto władzom federalnym przysługują wpływy z opłat w ramach Wspólnot Europejskich.

Budżety krajów związkowych w Niemczech zasilają wpływy z następujących podatków: majątkowego, od spadków, od dokonywania transakcji (o ile nie są źródłem dochodów władz federalnych), od piwa, a także opłat od kasyn gry. Wpły-

<sup>147</sup> R. Schaffhauser: *Gmina w Szwajcarii ze szczególnym uwzględnieniem prawa Kantonu St. Gallen*, J. Boć, K. Nowacki (red.), Kolonia Limited, Wrocław 1998, s. 38.

<sup>148</sup> Ustawa zasadnicza Republiki Federalnej Niemiec z dnia 23 maja 1949 r., tłumaczenie i wstęp B. Banaszak, A. Malicka, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2008.

wy z podatku dochodowego od osób fizycznych, podatku dochodowego od osób prawnych i podatku obrotowego przypadają wspólnie władzom federalnym i krajom związkowym, o ile nie zostały przyznane gminom. Bezpośrednio w Konstytucji Niemiec sformułowano gwarancje dotyczące sprawiedliwego podziału wpływów z podatków, w tym przypadających dla gmin. Ustalono, że gminom przysługuje część wpływów z podatku dochodowego od osób fizycznych, którą władze krajów związkowych powinny przekazać swoim gminom w oparciu o wysokość wpłat z tytułu podatku dochodowego ich mieszkańców. Szczegóły określa ustawa federalna wymagająca zatwierdzenia przez Bundesrat. Może ona także stanowić, że gminy ustalają wysokość procentową przypadającego im udziału. Od 1 stycznia 1998 roku gminy otrzymują część wpływów z podatku obrotowego przekazywaną przez władze krajów związkowych na podstawie algorytmu uwzględniającego położenie i sytuację ekonomiczną gminy. Szczegóły określa ustawa federalna wymagająca zatwierdzenia przez Bundesrat. Wpływy z podatku gruntowego i podatku od działalności gospodarczej przysługują gminom, a z miejscowych podatków konsumpcyjnych i dokonanych wydatków – gminom lub zgodnie z przepisami ustaw krajowych związkom gmin.

Według przepisów konstytucyjnych gminom należy przyznać prawo do ustalenia wysokości procentowej podatku gruntowego i podatku od działalności gospodarczej w ramach obowiązujących ustaw. Z przypadającej krajom związkowym części ogółu wpływów z podatku wspólnotowego gminy i związku gmin otrzymują określony w ustawodawstwie krajowym udział procentowy. Ponadto ustawodawstwo krajowe określa, czy i w jakiej wysokości wpływy z podatków krajowych przyznawane są gminom (związkom gmin). Gwarancje samorządności gminy obejmują jej prawo do odpowiedniego finansowego wyposażenia, włącznie z władztwem finansowym obejmującym kompetencję do nakładania podatków lokalnych, których stawki gmina może ustalać samodzielnie. W szczególności dotyczy to podatku gruntowego i podatku od działalności gospodarczej<sup>149</sup>. W Niemczech władztwo daninowe gminy wyznacza jej specyficzną pozycję w porównaniu do innych związków samorządowych. Z tego władztwa wynikają kompetencje organów gminy do podejmowania działań normatywnych dotyczących określonych podatków, a także czynności indywidualnych w zakresie poboru, rozkładania na raty oraz umarzania podatków w granicach obowiązującego prawa<sup>150</sup>. Władztwo daninowe gminy jest reglamentowane ustawowo<sup>151</sup>.

Konwencjonalnym rozwiązaniem, przyjmowanym w konstytucjach państw Europy Środkowej i Wschodniej, jest zastrzeżenie formy ustawy jako właściwej

<sup>149</sup> M.E. Geis: *Konstytucyjne podstawy samorządu gminnego*, [w:] *Organizacja i funkcjonowanie samorządu terytorialnego w Polsce i w Niemczech. Analiza prawno-porównawcza*, J. Jagoda (red.), C.H. Beck, Warszawa 2018, s. 315–316.

<sup>150</sup> W. Miemieć: *Władztwo podatkowe gminy niemieckiej*, [w:] *Księga Jubileuszowa Profesora Ryszarda Mastalskiego. Stanowienie i stosowanie prawa podatkowego*, eadem (red.), Oficyna Wydawnicza „UNIMEX” Wrocław 2009, s. 326.

<sup>151</sup> M. Miemieć: *Gmina w systemie administracji publicznej Republiki Federalnej Niemiec*, Wydawnictwo Kolonia Limited, Wrocław 2007, s. 101.

do regulowania materii podatkowoprawnej oraz wprowadzanie ograniczonego władztwa daninowego JST, którego granice wyznacza ustawodawca. Zgodnie z art. 40 Konstytucji Węgier<sup>152</sup> podstawowe zasady ponoszenia ciężarów publicznych, a więc także danin publicznych, określa ustawa organiczna (do jej uchwalenia lub zmiany wymagana jest większość 2/3 głosów deputowanych uczestniczących w głosowaniu). Zasadę ograniczonego lokalnego władztwa daninowego wyrażono w art. 32, zgodnie z którym w administrowaniu sprawami publicznymi na szczeblu lokalnym, w zakresie ustalonym w ustawie, JST decyduje o rodzajach i wymiarze podatków lokalnych. Według art. 60 Konstytucji Republiki Bułgarii<sup>153</sup> obywatele mają obowiązek płacenia podatków i opłat ustalonych ustawą, odpowiednio do swoich przychodów i majątku. Ulgi i zwózki podatkowe może ustalać wyłącznie ustawa. Lokalne władztwo daninowe, stosownie do postanowień art. 141, przyznano radzie gminy, którą uprawniono do ustalania wysokości podatków i opłat lokalnych w trybie i na warunkach określonych ustawą.

Formę ustawy dla określania materii podatkowej zastrzega art. 138 Konstytucji Rumunii<sup>154</sup>, natomiast podatki oraz opłaty lokalne mogą ustalać rady lokalne lub wojewódzkie, w granicach i na warunkach określonych ustawą. W art. 127 Konstytucji Republiki Litwy<sup>155</sup> wprost stanowi się, że podatki i inne wpływy do budżetów oraz opłaty wyrównawcze określają ustawy. Do formy ustawy odwołano się w art. 121, wskazując, że ustala ona granice władztwa podatkowego samorządu terytorialnego<sup>156</sup>. Rady samorządowe mogą nakładać – w trybie określonym w ustawie – podatki lokalne, a także w ramach swoich budżetów mogą obniżać wysokość określonych podatków i opłat. Należy podkreślić, że pierwszy projekt ustawy ratyfikującej EKSL przewidywał, że Litwa nie będzie zobowiązana do przestrzegania postanowień art. 9 ust. 3, tzn. uprawniającego JST do otrzymywania przynajmniej części zasobów finansowych z opłat i podatków, których wysokość mogłyby one ustalać w zakresie określonym ustawą<sup>157</sup>. Kilkakrotnie w Konstytucji Albanii<sup>158</sup> wyrażono zasadę ustawowej regulacji materii podatkowoprawnej i wyznaczania granic władztwa podatkowego samorządu terytorialnego w ustawie lub na podstawie ustawy. Zgodnie z jej art. 155 ustawa określa narodowe i lokalne podatki, opłaty i zobowiązania finansowe, ustala ulgi lub

<sup>152</sup> Ustawa zasadnicza Węgier z dnia 18 kwietnia 2011 r., tłumaczenie J. Snopek, wstęp W. Brodziński, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2012.

<sup>153</sup> Konstytucja Republiki Bułgarii z dnia 12 lipca 1991 r., tłumaczenie H. Karpińska, wstęp J. Karp, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2012.

<sup>154</sup> Konstytucja Republiki Rumunii z dnia 21 listopada 1991 r., tłumaczenie A. Cosma, wstęp W. Brodziński, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1996.

<sup>155</sup> Konstytucja Republiki Litewskiej z dnia 6 listopada 1992 r., tłumaczenie H. Wisner, wstęp A.B. Zakrzewski, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2006.

<sup>156</sup> J. Zieliński: *Systemy konstytucyjne Łotwy, Estonii i Litwy*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2000, s. 107–108.

<sup>157</sup> A. Seliava: *Finanse lokalne w Republice Litewskiej*, [w:] *Władza i finanse lokalne w Polsce i krajach ościennych*, E. Ruśkowski, B. Dolnicki (red.), Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz–Białystok–Katowice 2007, s. 199–200.

<sup>158</sup> Konstytucja Republiki Albanii z dnia 21 października 1998 r., tłumaczenie D. Horodyska, E. Lloha, wstęp W. Milanowski, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2001.

zwolnienia dla określonych kategorii podatników oraz sposób poboru danin publicznych. W tej materii przepisy ustawy nie mogą działać wstecz. Według art. 157 ust. 3 organy samorządowe ustalają i pobierają podatki oraz inne zobowiązania w sposób określony w ustawie. Zasadę tę powtórzono w art. 113 cytowanej konstytucji, zgodnie z którym rady gmin, gmin miejskich i okręgów mają prawo zarówno do ustanawiania – zgodnie z ustawą – podatków lokalnych, jak też ustalania ich wysokości<sup>159</sup>.

W art. 59 Konstytucji Republiki Słowackiej<sup>160</sup> podatki i opłaty podzielono na państwowe i miejscowe oraz ustalono, że mogą one być nakładane ustawą lub na podstawie ustawy. Według art. 65 ust. 2 w drodze ustawy określa się, jakie podatki i opłaty są źródłami dochodów gmin lub wyższych jednostek terytorialnych. Dopiero od 2005 roku ustawodawca ustalił katalog podatków lokalnych i w ten sposób gminy uzyskały realną możliwość korzystania z władztwa daninowego<sup>161</sup>. Według art. 113 Konstytucji Republiki Estońskiej<sup>162</sup> podatki państwowe, obowiązkowe wpłaty oraz opłaty określa ustawa. Gwarancje wykonywania władztwa daninowego przez samorząd lokalny (powiaty i miasta) zawarto w art. 157, zgodnie z którym może on ustalać i pobierać podatki, a także nakładać inne powinności, w zakresie wskazanym w ustawach.

## Podsumowanie

W zbadanych regulacjach konstytucyjnych władztwo daninowe przysługuje ustawodawcy, a wszystkie zasadnicze elementy prawnej konstrukcji danin publicznych, determinujące maksymalną wysokość ciężarów publicznych muszą być ustalone w ustawie. W ten sposób akcentowana jest strona formalna stanowienia danin publicznych<sup>163</sup>. Z uwagi na pozycję ustrojową samorządu terytorialnego oraz zakres wykonywanych zadań publicznych niezbędne jest jego wyposażenie w odpowiednio wydajne źródła dochodów własnych. Część z tych źródeł powinna mieć formę lokalnych danin publicznych (podatków, opłat), wobec których samorządowi terytorialnemu mają przysługiwać uprawnienia polegające na możliwości modyfikowania elementów konstrukcyjnych takich danin. Zbiór tych uprawnień nazywany jest władztwem daninowym, które stanowi uzasadnioną ekspansję od

<sup>159</sup> J. Wojnicki: *System konstytucyjny Albanii*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2007, s. 64.

<sup>160</sup> Konstytucja Republiki Słowackiej z dnia 1 września 1992 r., tłumaczenie i wstęp K. Skotnicki, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2003.

<sup>161</sup> V. Babčák: *Władza i finanse lokalne w Republice Słowackiej*, [w:] *Władza i finanse lokalne w Polsce i krajach ościennych*, E. Ruśkowski, B. Dolnicki (red.), Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz–Białystok–Katowice 2007, s. 331–332.

<sup>162</sup> Konstytucja Republiki Estońskiej z dnia 28 czerwca 1992 r., tłumaczenie A. Puu, wstęp L. Garlicki, P. Łossowski, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1997.

<sup>163</sup> J. Kulicki: *Obecny i pożądany zakres i treść konstytucyjnej regulacji zasady władztwa podatkowego państwa w Konstytucji RP z 1997 r.*, [w:] *Dylematy reformy systemu podatkowego w Polsce*, H. Dzwonkowski, J. Kulicki (red.), Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2016, s. 19.

reguły wyłącznego władztwa daninowego ustawodawcy (parlamentu). Lokalne władztwo daninowe wykonywane jest w granicach i na zasadach określonych w ustawie, a więc w każdym państwie jego zakres zależy od woli ustawodawcy. Reguła ograniczonego w ten sposób lokalnego władztwa daninowego wyrażana jest wprost w przepisach konstytucyjnych, ale jej treść redagowana jest z uwzględnieniem warunków specyficznych dla poszczególnych państw.

W konsekwencji lokalne władztwo daninowe jest w różnym stopniu reglamentowane przez ustawodawcę. Używane w niektórych konstytucjach wyrażenia „ustalać podatki” lub „nakładać inne powinności” nie powinny być rozumiane jako pełna swoboda JST we wprowadzaniu nowych danin publicznych, tzn. właściwych tylko dla danego obszaru. Organy stanowiące tych jednostek są w takich przypadkach uprawnione do wprowadzenia na swoim terenie, w tym również tylko w wyznaczonym okresie, danin lokalnych unormowanych w ustawie i ewentualnej modyfikacji ich niektórych elementów konstrukcyjnych mających wpływ na zmniejszenie obciążenia w porównaniu do maksymalnego ciężaru ustalonego przez ustawodawcę. Rozwiązaniem alternatywnym może być rezygnacja z ich wprowadzania na terenie określonej JST. W polskim ustawodawstwie takie uprawnienie przysługuje gminom w odniesieniu do kilku opłat lokalnych (targowej, miejscowej, uzdrowskiej, reklamowej, od posiadania psa). Do momentu ich wprowadzenia opłaty takie można nazywać fakultatywnymi lokalnymi daninami publicznymi, ale w przypadku ich przyjęcia na danym obszarze musi być stosowana konstrukcja prawna ustalona w ustawie z możliwością modyfikowania niektórych rozwiązań ustawowych.

Lokalne władztwo daninowe w zasadzie skoncentrowane jest w poszczególnych państwach na stopniu gminnym. Zróżnicowana struktura samorządu terytorialnego wpływa jednak na przyznanie przez ustawodawcę określonych instrumentów władztwa daninowego także innym podmiotom sektora samorządowego. W państwach federalnych są to np. kraje związkowe (Austria, Niemcy) lub kantony (Szwajcaria). W państwach unitarnych pewne instrumenty lokalnego władztwa daninowego mogą być wykorzystywane przez powiaty, miasta metropolitalne, miasta, prowincje, okręgi, regiony oraz województwa. W porównaniu do gmin zakres lokalnego władztwa daninowego tych podmiotów jest węższy z uwagi na ich przeciętne wyposażenie w źródła dochodów własnych pochodzących z danin publicznych.

Podobne dominanty dostrzegalne są w unormowaniach polskiego lokalnego władztwa daninowego. Wynikają one z ogólnych postanowień zawartych w ustawach regulujących sprawy ustrojowe samorządu terytorialnego<sup>164</sup>. Najszerzy zakres lokalnego władztwa daninowego wyznaczono dla gmin, ponieważ zgodnie z art. 18 ust. 2 pkt 8 u.s.g. do wyłącznej właściwości rady gminy należy podejmowanie uchwał w sprawach podatków i opłat w granicach określonych w odrębnych usta-

<sup>164</sup> Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.), dalej: u.s.g.; Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2022 r. poz. 1526 ze zm.), dalej: u.s.p.; Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2022 r. poz. 2094 ze zm.), dalej: u.s.w.

wach. W treści tego przepisu użyto obszernego wyrażenia „sprawy podatków i opłat”. Węższy zakres tego władztwa przyporządkowano powiatom, ponieważ w myśl art. 12 pkt 7 u.s.p. do wyłącznej właściwości rady powiatu należy podejmowanie uchwał tylko w sprawach wysokości podatków i opłat w granicach określonych ustawami. Władztwo daninowe powiatu ograniczono w ten sposób do modyfikowania wysokości podatków i opłat. Minimalny zakres władztwa daninowego przysługuje samorządowi województwa. Według art. 18 pkt 11 u.s.w. do wyłącznej właściwości sejmiku województwa należy uchwalanie, w granicach określonych ustawami, przepisów dotyczących podatków i opłat lokalnych (na wniosek gminy sejmik województwa może w ograniczonym zakresie dokonać zmiany w podstawie opodatkowania podatkiem rolnym). W tym ostatnim przypadku jest to władztwo wykonywane na wniosek gmin i na ich rzecz, ponieważ samorządu województwa nie wyposażono w źródła dochodów własnych w postaci podatków i opłat.

Z przepisów polskich ustaw podatkowych wynika, że kompozycja instrumentów lokalnego władztwa daninowego w poszczególnych daninach publicznych jest zróżnicowana. Najobszerniejszy katalog tych instrumentów odnosi się do podatku rolnego<sup>165</sup> i obejmuje uprawnienia do modyfikowania podstawy opodatkowania oraz stawki podatku. Rada gminy może również określać szczegółowe warunki stosowania niektórych ustawowych zwolnień z opodatkowania, wprowadzać inne niż określone w ustawie zwolnienia i ulgi przedmiotowe, a także zarządzać pobór tego podatku w drodze inkasa oraz określać inkasentów i wysokość ich wynagrodzenia.

W zakresie podatku leśnego<sup>166</sup> oraz podatku od nieruchomości<sup>167</sup> rada gminy jest uprawniona do obniżania i różnicowania ustawowych stawek podatkowych, wprowadzania innych niż określone w ustawie zwolnień przedmiotowych, zarządzania poboru tych podatków w drodze inkasa oraz określania inkasentów i wysokości ich wynagrodzenia. Władcze uprawnienia rady gminy w odniesieniu do podatku od środków transportowych obejmują tylko modyfikowanie wysokości stawek podatkowych oraz wprowadzanie zwolnień przedmiotowych z opodatkowania.

W pozostałych trzech podatkach lokalnych (od czynności cywilnoprawnych<sup>168</sup>, od spadków i darowizn<sup>169</sup>, zryczałtowanym podatku dochodowym w formie karty podatkowej<sup>170</sup>) organom gminy nie przysługują żadne uprawnienia władcze.

<sup>165</sup> Ustawa z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym (Dz.U. z 2020 r. poz. 333).

<sup>166</sup> Ustawa z dnia 30 października 2002 r. o podatku leśnym (Dz.U. z 2019 r. poz. 888 ze zm.).

<sup>167</sup> Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz.U. z 2023 r. poz. 70).

<sup>168</sup> Ustawa z dnia 9 września 2000 r. o podatku od czynności cywilnoprawnych (Dz.U. z 2023 r. poz. 170).

<sup>169</sup> Ustawa z dnia 28 lipca 1983 r. o podatku od spadków i darowizn (Dz.U. z 2021 r. poz. 1043 ze zm.).

<sup>170</sup> Ustawa z dnia 20 listopada 1998 r. o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne (Dz.U. z 2022 r. poz. 2540 ze zm.).



Organami właściwymi w sprawach tych podatków są państwowe organy podatkowe, pomimo że całość wpływów z nich stanowi źródło dochodów gmin. W przypadku stosowania ulg w ich zapłacie (odraczanie terminu zapłaty, rozkładanie płatności na raty, umorzenie zaległości) wójt (burmistrz, prezydent miasta) jedynie współuczestniczy w postępowaniu podatkowym prowadzonym przez państwowy organ podatkowy.

Władztwo daninowe gminy może być wykonywane także w stosunku do opłat lokalnych. Rada gminy podejmuje uchwałę o wprowadzeniu na obszarze gminy opłaty targowej, miejscowej, uzdrowskiej, reklamowej oraz od posiadania psa. W przypadku podjęcia takiej uchwały stosowana jest konstrukcja opłaty ustalona w ustawie, przy czym mogą być przez radę gminy modyfikowane niektóre jej elementy konstrukcyjne (obniżane stawki, wprowadzane dodatkowe zwolnienia przedmiotowe). Uprawniona jest ona także do zarządzenia poboru tych opłat w drodze inkasa oraz określenia inkasentów i wysokości ich wynagrodzenia. Wpływy z tytułu opłaty skarbowej<sup>171</sup> są źródłem dochodów własnych gmin, ale ich władztwo daninowe w odniesieniu do tej opłaty można określić jako minimalne. Rada gminy może jedynie zarządzić pobór tej opłaty w drodze inkasa, wyznaczyć inkasentów oraz określić wysokość wynagrodzenia za inkaso.

Efektom przeprowadzonych badań jest pozytywna weryfikacja tezy, według której w poszczególnych państwach standardy konstytucyjne lokalnego władztwa daninowego są podobne, natomiast pewne różnice wynikają z odmiennych struktur organizacyjnych ich samorządów terytorialnych. Szczegółowy zakres tego władztwa i związane z nim instrumenty prawne względnie swobodnie kształtuje krajowy ustawodawca, począwszy od katalogu lokalnych danin publicznych, i finalnie określa, które z elementów konstrukcyjnych tych danin mogą być modyfikowane przez organy JST.

<sup>171</sup> Ustawa z dnia 16 listopada 2006 r. o opłacie skarbowej (Dz.U. z 2022 r. poz. 2142 ze zm.).



# Rozdział 4

Artur Walasik

## PROBLEMATYKA KONKURENCJI PODATKOWEJ W SEKTORZE SAMORZĄDOWYM

### Wstęp

Przestrzeń i przestrzenne zróżnicowanie podatków skłania do podejmowania badań w zakresie tego, co można określić geografiami finansów publicznych<sup>172</sup>. Konkurencja podatkowa (*tax competition*), stanowiąc część szerszej rozumianej konkurencji fiskalnej (*fiscal competition*), obok zjawisk eksternalizacji korzyści wynikających z dostarczania lokalnych dóbr publicznych (*spill-over effect*) oraz naśladownictwa sąsiadujących społeczności lokalnych przy podejmowaniu decyzji fiskalnych (*yardstick competition*) mieści się w zakresie badań empirycznych dotyczących przestrzennie rozumianych finansów publicznych (*spatial public finance*)<sup>173</sup>. Przestrzenne zróżnicowanie finansowej aktywności władzy publicznej odnosi się nie tylko do konkurencji podatkowej, odnotować należy bowiem, że obok decentralizacji władztwa podatkowego występuje również decentralizacja realizacji zadań publicznych, a co za tym idzie, wydatków publicznych, skutkująca konkurencją wydatkową (*expenditures competition*)<sup>174</sup>. Jeżeli ekonomia jest nauką o rzadkości oraz służy do ustalenia właściwych kryteriów podejmowania decyzji w warunkach wielości celów przy ograniczonych zasobach<sup>175</sup>, to problematyka konkurencji podatkowej duplikuje ten problem, ze względu na ograniczone zasoby do opodatkowania (źródła dochodów podatkowych) przy równoczesnej wielości celów, które wymagają finansowania przez różne władze publiczne. Celem podjętych rozważań jest krytyczne ujęcie dorobku teorii finansów publicznych w zakresie badania zachowań władz publicznych różnych szczebli, które w warunkach decen-

<sup>172</sup> R.J. Bennett: *The Geography of Public Finance. Welfare under Fiscal Federalism and Local Government Finance*, Methuen, New York 1980 oraz idem: *The Geography of Public Finance*, [w:] *The Human Geography of Contemporary Britain*, J.R. Short, A. Kirby (eds.), Palgrave, London 1984.

<sup>173</sup> F. Revelli: *On Spatial Public Finance Empirics*. *International Tax and Public Finance* 2005, vol. 12, s. 475-492.

<sup>174</sup> R. Boadway, A. Shah: *Fiscal Federalism. Principles and Practices of Multiorder Governance*, Cambridge University Press, Cambridge 2009, s. 79-80.

<sup>175</sup> L. Robbins: *An Essay on the Nature and Significance of Economic Science*, MacMillan and Co, London 1935.

tralizacji konkurują o ograniczone dochody podatkowe. Zamierzeniem badawczym jest analiza literatury przedmiotu pod kątem zaproponowanego w opracowaniu odróżnienia skłonności od zdolności do konkurencji podatkowej.

## 1. Pojęcie konkurencji podatkowej

Precyzyjne i spójne rozumienie konkurencji podatkowej poprzedzone powinno zostać wprowadzeniem pojęcia ośrodka decyzyjnego w zakresie opodatkowania. Przez ośrodek decyzyjny w zakresie opodatkowania lub krócej *podatkowy ośrodek decyzyjny* należy rozumieć uprawniony do kształtowania systemu podatkowego podmiot władzy publicznej. Ośrodkiem decyzyjnym, co oczywiste i co wynika z jej suwerenności, jest władza państwowa, ale również mogą nim być – w zależności od podziału władztwa podatkowego – władze regionalne, władze stanowe, władze prowincji, władze lokalne. Idąc za teoretycznym ujęciem konkurencji podatkowej zaproponowanym przez J.D. Wilsona<sup>176</sup>, uznać można, że wspólną cechą modeli konkurencji podatkowej jest założenie, iż każdy z ośrodków władzy (*government*) może niezależnie (lub niekooperatywnie) kształtować politykę podatkową w celu maksymalizowania dobrobytu mieszkańców, przy czym jego decyzje wpływają będą na zakres bazy opodatkowania dostępnej dla innych ośrodków władzy. Obszar terytorialny, na którym obowiązują określone przez ten podmiot warunki opodatkowania, określane będzie jako *jurysdykcja podatkowa*. Szczegółowy podział władztwa podatkowego tworzą wszystkie podatkowe ośrodki decyzyjne, których jurysdykcje podatkowe, nie nakładając się na siebie terytorialnie, równocześnie pokrywają cały obszar najwyższego szczebla podziału władztwa podatkowego. Stąd na najwyższym szczeblu podziału władztwa podatkowego występuje jeden podatkowy ośrodek decyzyjny, określane jako centralny podatkowy ośrodek decyzyjny. Każdy kolejny, niższy szczebel podziału władztwa podatkowego składa się z większej liczby podatkowych ośrodków decyzyjnych. Skondensowane argumenty przemawiające za promowaniem konkurencji podatkowej przedstawił z punktu widzenia teorii wyboru publicznego J. Shanon<sup>177</sup>, wskazując następujące: a) zwiększa efektywność alokacji zasobów; b) obniża koszty działalności gospodarczej, tym samym zwiększając konkurencyjność lokalnych przedsiębiorców; c) zmusza do ograniczenia nadmiernego fiskalizmu, zwłaszcza stępującą progresywność systemu podatkowego. Autor przeciwstawił je jednej wadzie, nadmierna konkurencja podobnie może pogłębić terytorialne zróżnicowanie w dostępie do dostarczanych przez władze lokalne dóbr publicznych.

*Warunkiem koniecznym konkurencji podatkowej* jest występowanie mnogości podatkowych ośrodków decyzyjnych uprawnionych do wyboru źródła podatku, kształtowania elementów technicznych podatków. Odpowiednio więc jedynie w przypadku podziału władztwa podatkowego możliwa będzie konkurencja podat-

<sup>176</sup> J.D. Wilson: *Theories of Tax Competition*. National Tax Journal 1999, vol. 52, s. 269–304.

<sup>177</sup> J. Shanon: *Interstate Tax Competition – The Need for A New Look*. National Tax Journal 1986, vol. 39, s. 339–340.

kowa. Oczywiście jest więc, że skoncentrowanie uprawnień do konstrukcji systemu podatkowego (wyboru źródeł opodatkowania) oraz kształtowania wysokości podatków (ustalenia elementów technicznych) w jednym centralnym podatkowym ośrodku decyzyjnym wyklucza występowanie konkurencji podatkowej.

Jeżeli spełniony zostanie warunek mnogości, podatkowe ośrodki decyzyjne mogą pozostawać względem siebie w relacji inkluzyjnej, kiedy niektóre z ośrodków, podejmując odpowiednie rozwiązania, wpływają na strukturę opodatkowania (system podatkowy) obowiązującą w mniejszych terytorialnie jurysdykcjach podatkowych, odpowiadających podatkowemu ośrodkowi decyzyjnemu funkcjonującemu na niższym szczeblu podziału terytorialnego. System podatkowy obowiązujący w poszczególnych mniejszych jurysdykcjach podatkowych (jak np. stanach, gminach, regionach, prowincjach) zależy od decyzji w zakresie podatków zarządzanych przez podatkowe ośrodki decyzyjne wyższego szczebla, w tym centralny podatkowy ośrodek decyzyjny (np. regionalne podatkowe ośrodki decyzyjne kształtują system podatkowy jurysdykcji podatkowej niższych szczebli). W takim przypadku *konkurencja podatkowa będzie miała charakter wertykalny*, kiedy równocześnie jednostki o większym zasięgu terytorialnym oraz jednostki o zasięgu terytorialnym mniejszym, objętym przez te pierwsze eksploatują to samo źródło opodatkowania.

Ośrodki decyzyjne mogą również pozostawać względem siebie w relacji ekskluzywnej, kiedy zasięg terytorialny poszczególnych ośrodków decyzyjnych nie pokrywa się ze sobą. W takim przypadku będzie miała miejsce *konkurencja podatkowa o charakterze horyzontalnym*. Stąd konkurentem dla mniejszych terytorialnie jednostek (niższego poziomu ośrodków decyzyjnych) będą zarówno większe terytorialne jednostki (wyższego poziomu ośrodków decyzyjnych), na obszarze oddziaływania których położone są te jednostki, jak i inne jednostki terytorialne odpowiadające temu samemu poziomowi decyzyjnemu.

*Warunkiem wystarczającym konkurencji podatkowej* będzie natomiast mobilność źródeł opodatkowania. O ile warunek konieczny pozostaje pochodną organizacji (liczby poziomów, na których funkcjonują ośrodki decyzyjne) i podziału (liczba ośrodków decyzyjnych na poszczególnych poziomach) terytorialnego państwa, to warunek wystarczający spełniony będzie, o ile podział władztwa podatkowego dotyczyć będzie mobilnych źródeł opodatkowania. Upraszczając, można przyjąć, że intensywność konkurencji podatkowej będzie miała tendencję do wzrostu wraz ze zwiększaniem się liczby ośrodków decyzyjnych eksploatujących mobilne źródła opodatkowania. Można bowiem rozważać przypadek, gdzie występuje jeden ośrodek decyzyjny kształtujący politykę podatkową w zakresie mobilnych źródeł opodatkowania oraz wielość ośrodków decyzyjnych kształtujących własne polityki podatkowe w zakresie niemobilnych źródeł opodatkowania. Inaczej rzecz ujmując, atrybutami *sine qua non* terytorialnej konkurencji podatkowej będą: decentralizacja władzy publicznej, rzadkość (ograniczony charakter) bazy opodatkowania oraz zdolność przemieszczania się źródeł opodatkowania<sup>178</sup>.

<sup>178</sup> Szerzej A. Walasik: *Skłonność do konkurencji podatkowej*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu 2017, 485, s. 472–482.

Intensywność konkurencji podatkowej pozwala rozróżnić dwie jej formy: pełzającą konkurencję podatkową (*crawling tax competition*) oraz nieuczciwą konkurencję podatkową (*unfair tax competition*)<sup>179</sup>. Pierwsza opiera się na kształtowaniu polityki podatkowej oraz systemu podatkowego w sposób przewidywalny i długoterminowy, mający znamiona tego, co można porównać do *rules fiscal policy*; natomiast drugi schemat opiera się na podejmowaniu decyzji o charakterze nieprzewidywalnym, nagłym i mającym znamiona *stop and go fiscal policy*. K. Biernacki trafnie wskazuje, że nieuczciwa konkurencja podatkowa w praktyce prowadzi do szkodliwej konkurencji podatkowej (*harmful tax competition*)<sup>180</sup>. Przy czym wpływ wzrostu mobilności źródła opodatkowania (bazy podatkowej) na wzrost gospodarczy nie jest jednoznaczny, co stwierdza na podstawie swoich rozważań M. Rauscher<sup>181</sup>.

Rozważania dotyczące współoddziaływania decyzji podejmowanych przez podatkowe ośrodki decyzyjne odnoszą się również do zagadnienia symetrycznej oraz asymetrycznej konkurencji podatkowej. Potencjał oddziaływania polityki podatkowej prowadzonej przez poszczególne konkurujące ze sobą władze lokalne nie jest bowiem jednakowy. Wielkości jednostki terytorialnej charakteryzowanej miernikami demograficznymi (liczba ludności), gospodarczymi (poziom PKB) czy fiskalnymi (poziom dochodów podatkowych) odpowiada również potencjał (siła oddziaływania) polityki podatkowej.

## 2. Zdolność a skłonność do konkurencji

Uwagę zwraca to, że w pierwszej kolejności podział władztwa słusznie wiązany jest z decentralizacją dostarczania dóbr publicznych, natomiast określenie stopnia decentralizacji władztwa podatkowego, a tym samym zdolności do konkurencji podatkowej traktuje się jako wtórne<sup>182</sup>. Wynika to ze sformułowanego już przez R.A. Musgrave'a w jego *opus magnum*<sup>183</sup> rozróżnienia między alokacyjną, redystrybucyjną oraz stabilizacyjną sferą działalności władzy publicznej (*branches of government*). Wymagające znaczącego zaangażowania podatków funkcje redystrybucyjne oraz stabilizacyjne nie będą sprzyjały daleko idącej decentralizacji podatkowej, natomiast efektywność dopasowania dóbr publicznych do zróżnicowanych lokalnie potrzeb pozostaje argumentem za daleko idącą decentralizacją wydatków publicznych.

<sup>179</sup> Szerzej: M. Sosnowski: *Tax Competition and the Relocation Process*. *Ekonomia i Prawo – Economics and Law* 2015, vol. 14, s. 33–45.

<sup>180</sup> K. Biernacki: *Tax System Competition – Instruments and Beneficiaries*. *Ekonomia i Prawo – Economics and Law* 2014, vol. 13, s. 275–284.

<sup>181</sup> Szerzej zob.: M. Rauscher: *Economic Growth and Tax Competing Leviathans*. *International Tax and Public Finance* 2005, vol. 12, s. 457–474.

<sup>182</sup> R. Boadway, E. Mörk: *Division of Powers, [w:] Fiscal Federalism in Unitary States*, P. Molander (ed.), Springer Science – Business Media, New York 2004, s. 9–44.

<sup>183</sup> R.A. Musgrave: *The Theory of Public Finance...*, op. cit.

Czynnikiem wpływającym na skłonność poszczególnych ośrodków decyzyjnych do konkurencji podatkowej będzie również stopień nacisku fiskalnego, rozumianego jako ograniczenia wynikające z lokalnej gospodarki (definiującej rozmiary i strukturę źródeł opodatkowania – w gminach wiejskich z dominującą działalnością rolniczą znaczenie podatku rolnego będzie drastycznie inne niż w dużych miastach z dominującą w ich gospodarce działalnością usługową), struktury ludności (wpływającej na poziom i strukturę popytu na różne dobra dostarczane albo przez władze lokalne – zwiększające wydatki budżetu lokalnego, albo przez władze centralne – nie obciążające budżetu lokalnego) oraz w końcu koszty dostarczania dóbr lokalnych (zależne od możliwości uzyskania efektów skali, a te zależą od wielkości jednostki). W konsekwencji, na co zwraca uwagę H. Wolman<sup>184</sup>, im większa presja fiskalna, tym mniejsze możliwości, a co za tym idzie, również skłonność do konkurowania podatkowego.

Korespondująca z rozumieniem finansów publicznych jako równania (modelu rządu Pigou-Barro)<sup>185</sup> jest odpowiedź na pytanie, czy ograniczanie zdolności do konkurencji podatkowej jest rozwiązaniem korzystnym z punktu widzenia funkcji dobrobytu społecznego. Odpowiedź na to pytanie kierunkuje rozważania co do tego, czy różnicowanie wysokości podatków przez konkurujące ze sobą podatkowe ośrodki decyzyjne tego samego szczebla opierać się będzie na zasadzie równości opodatkowania (zdolności płatniczej), czy też na zasadzie ekwiwalencji (korzyści). Podejmując się przeniesienia rozważań H.W. Sinna<sup>186</sup> dotyczących skutków międzynarodowej konkurencji podatkowej na grunt konkurencji podatkowej w skali krajowej, można uznać, że pozostawienie nieograniczonej swobody kształtowania podatków przez podatkowe ośrodki decyzyjne niższego rzędu (władze lokalne) prowadzić może do preferowania przy podziale obciążeń podatkowych zasady korzyści i dominacji alokacyjnej funkcji finansów publicznych, a tym samym rezygnacji lub znaczącego wycofania się ze stosowania zasady zdolności płatniczej przy ustalaniu podatków lokalnych, umożliwiającej realizację redystrybucyjnej funkcji finansów publicznych.

Spełnienie warunku koniecznego konkurencji podatkowej, to jest mnogości podatkowych ośrodków decyzyjnych (horyzontalna konkurencja podatkowa) wspieranej wielością poziomów (wertykalna konkurencja podatkowa), co zauważają M. Brühlhart, S. Bucovetsky oraz K. Schmidheiny<sup>187</sup> w swoich analizach, nie

<sup>184</sup> H. Wolman: *Urban Fiscal Stress*. *Urban Affairs Review* 1992, vol. 27, s. 470–482.

<sup>185</sup> Szerzej na temat dwóch komplementarnych podejść do rozumienia finansów publicznych, tj. rozumienia finansowej aktywności władzy publicznej jako równania (model rządu Pigou-Barro) oraz jako gry (model rządu Blacka-Downsa) pisze A. Walasik: *Ekonomiczne rozumienie finansów publicznych*, [w:] *Innowacyjna gospodarka*, C.M. Olszak, G. Głód (red.), Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach, Katowice 2018, s. 58–68.

<sup>186</sup> H.W. Sinn: *How Much Europe? Subsidiarity, Centralization and Fiscal Competition*. *Scottish Journal of Political Economy* 1994, vol. 41, s. 85–107.

<sup>187</sup> M. Brühlhart, S. Bucovetsky, K. Schmidheiny: *Taxes in Cities*, [w:] *Handbook of Regional and Urban Economics*, vol. 5, G. Duranton, V. Henderson, W.C. Strange (eds.), Elsevier, Amsterdam–Oxford 2015, s. 1123–1196.

oznacza, że wzrostowi intensywności konkurencji podatkowej w ujęciu formalnym, to jest większej fragmentaryzacji jurysdykcji podatkowych (*jurisdictional fragmentation*) nie musi towarzyszyć zwiększenie intensywności konkurencji podatkowej w ujęciu materialnym, to jest większy udział lokalnych podatków pozostających pod kontrolą lokalnych podatkowych ośrodków decyzyjnych w ogólnych dochodach podatkowych (*fiscal decentralization*). Tak więc zwiększeniu fragmentaryzacji jurysdykcji podatkowych nie musi towarzyszyć większe władztwo podatkowe lokalnych ośrodków decyzyjnych. Można uznać, że zdolność do konkurencji podatkowej zależy w większym stopniu od stopnia decentralizacji fiskalnej, natomiast skłonność do konkurencji będzie determinowana przede wszystkim stopniem fragmentaryzacji jurysdykcji.

Na skłonność do konkurencji podatkowej może wpływać elastyczność lokalnej stopy opodatkowania (*domestic tax rate elasticity*) w rozumieniu opisanym przez R.S. Hewetta oraz S.C. Stephenson<sup>188</sup> na potrzeby prowadzonych badań dotyczących efektywności polityki podatkowej w warunkach konkurujących ze sobą jurysdykcji podatkowych. Elastyczność lokalnej stopy opodatkowania określa, w jakim stosunku pozostają względna zmiana dochodów podatkowych do względnej zmiany lokalnej stopy opodatkowania. Tak więc jeżeli elastyczność ta zbliżona jest do jednego, to 10-procentowemu wzrostowi lokalnej stopy opodatkowania towarzyszy wzrost dochodów podatkowych o 10%; im wyższa elastyczność, tym większe ubytki w dochodach podatkowych wynikać będą z nawet niewielkiej obniżki lokalnej stopy opodatkowania. Elastyczność zbliżona do zera oznacza, że z punktu widzenia fiskalnego konkurencja podatkowa nie przynosi ani korzyści, ani strat. Dopiero przy ujemnej elastyczności można spodziewać się korzyści wynikających z obniżenia lokalnej stopy opodatkowania.

Skutkiem konkurencji podatkowej stanowiącej przedmiot zainteresowania w literaturze przedmiotu, a odzwierciedlającym ograniczenie skłonności do konkurencji mimo występowania nawet daleko idącej zdolności do konkurencji, jest zjawisko mimetyzmu podatkowego (*tax mimicking*). Mimetyzm podatkowy oznacza skłonność sąsiadujących ze sobą terytorialnie jurysdykcji podatkowych do naśladowania się wzajemnie co do wysokości lokalnych stawek podatkowych. Zjawisko to było przedmiotem szeregu badań empirycznych, potwierdzających jego występowanie, tak jak w przypadku władz lokalnych w Belgii<sup>189</sup>, Hiszpanii<sup>190</sup>,

<sup>188</sup> R.S. Hewett, S.C. Stephenson: *State Tax Revenues under Competition*. National Tax Journal 1983, vol. 36, s. 95–101.

<sup>189</sup> B. Heyndels, J. Vuchelen: *Tax Mimicking Among Belgian Municipalities*. National Tax Journal 1998, vol. 51, s. 89–101.

<sup>190</sup> J. Ramajo, A. Ricci-Risquete, L. Jerez, G.J.D. Hewings: *Impacts of Neighbors on Local Tax Rates. A Space-Time Dynamic Panel Data Analysis*. International Regional Science Review 2020, vol. 43, s. 105–127; F. Delgado, S. Lago-Peñas, M. Mayor: *On the Determinants of Local Tax Rates. New Evidence from Spain*. Contemporary Economic Policy 2015, vol. 33, s. 351–368; F. Delgado, M. Mayor: *Tax Mimicking Among Local Governments. Some Evidence from Spanish Municipalities*. Portuguese Economic Journal 2011, vol. 10, s. 149–164.



Niemczech po ich zjednoczeniu<sup>191</sup>, Stanach Zjednoczonych<sup>192</sup>, Włoszech<sup>193</sup>, Wielkiej Brytanii<sup>194</sup>; lecz również odrzucających jego dominujące znaczenie, jak w przypadku Czech<sup>195</sup> czy Holandii<sup>196</sup>. Co ciekawe rozważa się w literaturze przedmiotu modele mimetyzmu podatkowego, który wyraża się w upodobnieniu się lokalnych polityk podatkowych ze względu na przynależność do tej samej partii politycznej władz lokalnych<sup>197</sup>.

Potencjał różnicowania wysokości podatków w układzie terytorialnym (zdolność do konkurencji podatkowej) będzie korespondował z ich rzeczywistym zróżnicowaniem (skłonnością do konkurencji podatkowej) zależnie od relacji między rodzajem podatków oraz rodzajem zadań publicznych finansowanych z tych podatków. I tak, jak zauważa C.E. McLure<sup>198</sup>, z zasady możliwość kształtowania wysokości podatków przez władze lokalne lepiej odzwierciedlać będzie korzyści uzyskiwane przez podatników. Przy czym podatki od nieruchomości mieszkalnych będą bardziej odpowiednie dla alokacji obciążeń służących finansowaniu publicznej edukacji, niż ma to miejsce w przypadku opodatkowania nieruchomości związanych z działalnością gospodarczą. Podobnie możliwość różnicowania opodatkowania dochodów osobistych lub konsumpcji jest bardziej odpowiednia dla właściwego rozłożenia ciężarów podatkowych w związku z finansowaniem lokalnych usług publicznych niż zdolność do kształtowania przez władze lokalne wysokości opodatkowania zysków przedsiębiorstw. Stąd wniosek, że skłonność do konkurencji podatkowej w zakresie różnych podatków jest zależna w dużym stopniu od struktury finansowanych z nich wydatków publicznych. Okazuje się również, co analizuje J.D. Wilson<sup>199</sup>, że sprawność mechanizmu rynkowego, o ile chodzi o efektywność alokacji kapitału ze względu na zróżnicowanie cen wytwarzanych dóbr, będzie miała wpływ na konkurencję podatkową.

<sup>191</sup> T. Baskaran: *Fiscal Interactions in the Short and Long Run. Evidence from German Reunification*. Journal of Economic Geography 2020, vol. 20, s. 711–732.

<sup>192</sup> H.F. Ladd: *Mimicking of Local Tax Burdens Among Neighboring Counties*. Public Finance Review 1992, vol. 20, s. 450–467.

<sup>193</sup> C. Bocci, C. Ferretti, P. Lattarulo: *Spatial Interactions in Property Tax Policies Among Italian Municipalities*. Papers in Regional Science 2019, vol. 98, s. 371–391.

<sup>194</sup> F. Revelli: *Spatial Patterns in Local Taxation. Tax Mimicking. or Error Mimicking?* Applied Economics 2001, vol. 33, s. 1101–1107.

<sup>195</sup> B. Pernica, P. Zdražil: *The Dynamics of Policy of Higher Local Property Taxation Applied by the Czech Local Governments. What Should Be Learned?* Administration and Public Management Review 2022, vol. 38, s. 144–161.

<sup>196</sup> M.A. Allers, J.P. Elhorst: *Tax Mimicking and Yardstick Competition Among Local Governments in the Netherlands...*, op. cit., s. 493–513.

<sup>197</sup> R. Santolini: *The Political Trend in Local Government Tax Setting*. Public Choice 2009, vol. 139, s. 125–134.

<sup>198</sup> C.E. McLure: *Tax Competition. Is What's Good for the Private Goose also Good for the Public Gander?* National Tax Journal 1986, vol. 39, s. 341–348.

<sup>199</sup> J.D. Wilson: *Trade, Capital Mobility, and Tax Competition*. Journal of Political Economy 1987, vol. 95, s. 835–856.

### 3. Modele i interpretacje konkurencji podatkowej

Próba wyodrębnienia modeli konkurencji podatkowej uzasadnia wprowadzenie podziału źródeł opodatkowania ze względu na stopień ich mobilności. Brak mobilności wyklucza konkurencję podatkową, nawet w przypadku daleko idącego formalnie podziału władztwa podatkowego. Mobilność źródła opodatkowania stwarza więc przestrzeń dla materializacji formalnego podziału władztwa podatkowego jako konkurencji podatkowej. Przy czym mobilność źródła opodatkowania może być traktowana jako analogia jednego z mechanizmów reakcji na pogorszenie sytuacji jednostki, które rozważa w swoim dziele A.O. Hirschman<sup>200</sup>. Stąd możliwość „wyjścia”, przeniesienia się konsumenta z rynku określonego dobra (o obniżającej się jakości lub rosnącej cenie) na rynek innego dobra (o lepszej jakości lub niższej cenie) wymusza odpowiednie reakcje ze strony producentów i jako taka staje się warunkiem występowania konkurencji na rynku. *Per analogiam*, mobilność źródła opodatkowania stwarza podatnikowi „wyjście”, przeniesienie się do innej jurysdykcji podatkowej wymusza odpowiednie reakcje ze strony ośrodków decyzyjnych. *Ergo* tak jak występowanie zależności między możliwością wyjścia konsumenta oraz reakcją producenta staje się warunkiem konkurencji rynkowej, odpowiednie relacje między mobilnością podatnika oraz możliwością reakcji ośrodka władztwa podatkowego stają się podstawą konkurencji podatkowej.

Opierając się na koncepcji A.O. Hirschmana, R. Hendrick, Y. Wu oraz B. Jacob<sup>201</sup> wskazują, że w przypadku wysoko mobilnych podatków strategią podatnika będzie „wyjście”, natomiast w przypadku nisko mobilnych podatków podatnikom pozostaje wykorzystanie strategii głosowania. W warunkach konkurencji podatkowej strategii „wyjścia” oraz „głosowania” przeplatają się i powiązane mogą zostać z dwójakiego rodzaju zniekształceniami: ekonomicznym indukowanym przez opodatkowanie określonego źródła oraz politycznym, wynikającym z sytuacji i oczekiwań medianowego wyborcy co do podejmowanych decyzji fiskalnych. W tym ujęciu C. Fuest oraz B. Huber, analizując skutki ewentualnej koordynacji podatkowej w przypadku opodatkowania dochodów z pracy, wskazują, że zależec będą one od znaczenia czynników ekonomicznych (krańcowe koszty opodatkowania dochodów z pracy) oraz czynników politycznych (poziomu dochodu medianowego wyborcy)<sup>202</sup>. Podobnie krytycznie co do jednoznacznych korzyści wynikających z harmonizacji opodatkowania jako przeciwieństwa konkurencji podatkowej wyrażają się H. Cremer oraz F. Gahvari<sup>203</sup>, szczególnie jeżeli mamy do czynienia

<sup>200</sup> A.O. Hirschman: *Exit, Voice, Loyalty. Responses to Declines in Firms, Organizations, and States*, Harvard University Press, Cambridge 1970.

<sup>201</sup> R. Hendrick, Y. Wu, B. Jacob: *Tax Competition Among Municipal Governments*. *Urban Affairs Review* 2007, vol. 43, s. 221–255.

<sup>202</sup> C. Fuest, B. Huber: *Tax Competition and Tax Coordination in Median Voter Model*. *Public Choice* 2001, vol. 107, s. 97–113.

<sup>203</sup> H. Cremer, F. Gahvari: *Tax Evasion, Fiscal Competition and Economic Integration*. *European Economic Review* 2000, vol. 44, s. 1633–1657.

z asymetrycznymi jurysdykcjami podatkowymi. W odniesieniu do lokalizacji działalności gospodarczej przez przedsiębiorstwa, podobne wnioski dotyczące niepożądaných konsekwencji niekooperacyjnej równowagi stanowiącej skutek braku koordynacji podatkowej wyciągają C. Kotsogiannis oraz K. Seferes<sup>204</sup>.

O ile głosowanie jako sposób reakcji podatników będzie wiązało się z koniecznością internalizacji szeregu niesprawności podejmowania decyzji publicznych (*government failures*), o tyle rozwiązanie opuszczenia jurysdykcji podatkowej indukować będzie co najmniej konieczność poniesienia przez podatnika kosztów „wyjścia” z jurysdykcji podatkowej, a w przypadku poniesienia również kosztów „wejścia” do nowej jurysdykcji podatkowej. W przypadku gospodarstw domowych mobilność kontrolowanego przez nie mobilnego źródła podatku, którym jest dochód, przy „głosowaniu nogami” (*vote with their feet*) oznaczać będzie konieczność poniesienia kosztów rezygnacji z pracy w dotychczasowej jurysdykcji podatkowej i znalezienia pracy w nowej jurysdykcji podatkowej, a także kosztów sprzedaży i zakupu mieszkania. Zmiana jurysdykcji podatkowej wymagać będzie zachowania opisanego przez Ch. Tiebouta<sup>205</sup>, wskazującego dążenie jednostek do dopasowania relacji między wysokością płaconych podatków oraz finansowanych z nich lokalnych dóbr publicznych. Koszty zmiany jurysdykcji podatkowej stanowiąc będą więc *sui generis* koszty transakcyjne, więc należy podkreślić, że *ceteris paribus* im będą one wyższe, tym mniejsza będzie mobilność źródeł podatku, albo inaczej tym większa będzie intensywność konkurencji podatkowej, aby doszło do jej skutecznej realizacji w formie transferu bazy podatkowej między konkurującymi ze sobą podatkowymi ośrodkami decyzyjnymi. Przegląd badań empirycznych testujących hedonistyczne podejście do federalizmu fiskalnego zawiera praca H.S. Banzhaf’a oraz R.P. Walsh’a<sup>206</sup>.

Interpretacje konkurencji podatkowej mogą opierać się na dwóch komplementarnych podejściach do wyjaśnienia zachowania władzy publicznej, które J. Edwards oraz M. Keen<sup>207</sup> określają model władzy publicznej jako Lewiatana (*the view of government as a Leviathan*) oraz model władzy publicznej jako maksymalizującej dobrobyt obywateli (*the view of government as a benevolent maximiser of their citizens' welfare*). W pierwszym przypadku konkurencja podatkowa stanie się użytecznym i skutecznym ograniczeniem swobody podatkowych ośrodków decyzyjnych w realizacji polityki podatkowej, chroniąc w ten sposób podatników przed nadmiernym fiskalizmem. W drugim przypadku konkurencja podatkowa postrzegana będzie jako źródło nieefektywności w realizacji celu, ograniczenia dobrobytu społecznego w wyniku nadmiernej konkurencji między podatkowymi ośrodkami decyzyjnymi. W takim przypadku koordynacja podatkowa oznaczająca

<sup>204</sup> Szerzej zob.: C. Kotsogiannis, K. Seferes: *Public Goods and Tax Competition in a Two-Sided Market*. *Journal of Public Economics Theory* 2010, vol. 12, s. 281–321.

<sup>205</sup> Ch. Tiebout: *A Pure Theory of Local Expenditure*, op. cit., s. 416–424.

<sup>206</sup> H.S. Banzhaf, R.P. Walsh: *Do People Vote with Their Feet? An Empirical Test of Tiebout's Mechanism*. *American Economic Review* 2008, vol. 98, s. 843–863.

<sup>207</sup> J. Edwards, M. Keen: *Tax Competition and Leviathan*. *European Economic Review* 1996, vol. 40, s. 113–134.

ograniczenie lokalnego władztwa podatkowego będzie korzystna z punktu widzenia interesu społecznego.

Przypadek niekorzystnego z punktu widzenia maksymalizacji dobrobytu społecznego zachowania polityków dążących do utrzymania się przy władzy, co w demokracji wymaga wygrania kolejnych wyborów, analizują S. Kasamatsu oraz D. Kishishita<sup>208</sup> w oparciu o zaproponowany model konkurencji podatkowej, w ramach którego wyodrębnia się dwa typy polityków: dążących do maksymalizacji użyteczności mieszkańców (*benevolent type*) oraz dążących do maksymalizacji dochodów podatkowych (*leviathan type*). Analiza ta prowadzi do wniosku, że nadmierne obniżanie podatków nie może być traktowane jako wyraz wyłącznie konkurencji podatkowej, lecz również jako skłonność do sygnalizacji, że władze podatkowe zachowują się tak, aby politycy byli postrzegani jako dbający o maksymalizację użyteczności mieszkańców. Stanowiące skutek nieefektywnej konkurencji podatkowej dążenie do obniżania podatków (*race-to-bottom*) do poziomu niewystarczającego do finansowania społecznie oczekiwanego rozmiaru dostarczanych lokalnych dóbr publicznych nie jest zjawiskiem nieuniknionym, na co wskazują rozważania S. Krogstrupa<sup>209</sup> oparte na dorobku nowej geografii ekonomicznej. W przypadku występowania silnych efektów skali, skłaniających do integracji gospodarczej, mogą wywoływać tendencje do podwyższania podatków (*race-to-top*), zwłaszcza jeżeli towarzyszyć będzie temu równowaga między centrum oraz peryferiami w układach aglomeracyjnych (*core-periphery equilibrium*).

Model konkurencji podatkowej opartej na głosowaniu wiązać się będzie z implementacją koncepcyjnych założeń i metod analizy ekonomicznej teorii polityki<sup>210</sup>, wyrosłej z teorii wyboru publicznego, w szczególności prac J.M. Buchana<sup>211</sup>, G. Tullocka<sup>212</sup> oraz A. Downsa<sup>213</sup> i D. Blacka<sup>214</sup>. Podejście to odpowiadać będzie rozumieniu finansów publicznych jako gry, czyli interpretacji modelu rządu Blacka-Downsa<sup>215</sup>. W tym ujęciu interesujące wnioski sformułował D. Coates, który wskazał, że w warunkach konkurencji podatkowej, jeżeli uwzględni się podział wyborców na mieszkańców zatrudnionych odpowiednio w sektorach publicznym oraz prywatnym, to pierwsi głosować będą za rozwiązaniami opartymi na maksymalizacji dochodów publicznych z podatków obciążających nierucho-

<sup>208</sup> S. Kasamatsu, D. Kishishita: *Tax Competition and Political Agency Problems*. Canadian Journal of Economics 2021, vol. 54, s. 1782–1810.

<sup>209</sup> S. Krogstrup: *Standard Tax Competition and Increasing Returns*. Journal of Public Economic Theory 2008, vol. 14, s. 547–561.

<sup>210</sup> Monograficzne opracowanie w tym zakresie przygotowali: T. Persson, G. Tabellini: *Political Economics. Explaining Economic Policy*, MIT Press, Cambridge 2002.

<sup>211</sup> J.M. Buchanan: *Finanse publiczne w warunkach demokracji. Systemy fiskalne a decyzje indywidualne*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1997.

<sup>212</sup> J.M. Buchanan, G. Tullock: *The Calculus of Consent. Logical Foundations of Constitutional Democracy*, University of Michigan Press, Ann Arbor 1962.

<sup>213</sup> A. Downs: *An Economic Theory of Democracy*, Harper & Row Publishers, New York 1957.

<sup>214</sup> D. Black: *On the Rationale of Group Decision-Making*. Journal of Political Economy 1948, vol. 56, s. 23–34.

<sup>215</sup> A. Walasik: *Ekonomiczne rozumienie finansów publicznych...*, op. cit.

mości, natomiast drudzy preferować będą lokalny system podatkowy oparty na podatku pogłównym oraz niskich podatkach obciążających mobilny kapitał<sup>216</sup>. Przejście od traktowania podatków lokalnych i konkurencji podatkowej wyłącznie w kontekście maksymalizacji dobrobytu społecznego przez władze lokalne na rzecz rozszerzenia rozważań o analizę procesów politycznych, w ramach których prowadzona jest lokalna polityka podatkowa, odpowiada przejściu do drugiej generacji teorii federalizmu fiskalnego<sup>217</sup>. Odmienność kontekstu badania finansowej aktywności władz publicznych trafnie ujął J.M. Poterba<sup>218</sup>, wskazując na przejście od kryterium równania krańcowych dodatkowych kosztów opodatkowania (*equal marginal deadweight cost*) do kryterium równania krańcowych kosztów politycznych (*equal marginal political cost*).

Kontekst teorii wyboru publicznego narzucający analizę polityki podatkowej jako produktu działalności polityków zaproponował w swoim świetnym opracowaniu R.G. Holcombe<sup>219</sup>, w którym wskazał, że polityczne koszty związane z opodatkowaniem mogą być traktowane jako straty w dobrobycie społecznym, a ich minimalizacja wymagać będzie wprowadzenia względnie sztywnych reguł fiskalnych (*a relatively inflexible fiscal constitution*). Obok szeregu rekomendacji dotyczących implementacji takich zasad, odniósł się również do kwestii podziału władztwa podatkowego, wskazując, że w przypadku rosnących kosztów efektem internalizacji korzyści wynikających z lokalnych dóbr publicznych przez nieponoszące kosztów ich dostarczania społeczności lokalne (*spill-over effect*) byłoby scentralizowanie polityki podatkowej i finansowanie władz lokalnych w drodze subwencji lub dotacji. Rozwiązanie takie oczywiście ograniczyłoby niepożądane skutki zjawiska pasażera na gapę, ale odbyłoby się kosztem ograniczenia zdolności do konkurencji podatkowej.

Oryginalne podejście do interpretacji negatywnych efektów zewnętrznych (kosztów zewnętrznych) występowania konkurencji podatkowej w wymiarze wertykalnym zaproponował M. Wrede<sup>220</sup>, który wykorzystał analogię do koncepcji dóbr wspólnych i tragedii ich nadmiernej eksploatacji<sup>221</sup>. W przypadku nadmiernej eksploatacji wspólnego źródła opodatkowania przez podatkowe ośrodki decyzyjne zlokalizowane na różnym poziomie (np. władze regionalne oraz władze lokalne) dochodzi do sytuacji, w której dostępność źródła dochodów podatkowych w kolej-

<sup>216</sup> D. Coates: *Tax Competition Among Jurisdictions with Public and Private Employment*. National Tax Journal 1993, vol. 46, s. 177-189.

<sup>217</sup> Szerzej w tym kontekście zob.: W.E. Oates: *Toward A Second-Generation Theory of Fiscal Federalism...*, op. cit., s. 349-373.

<sup>218</sup> J.M. Poterba: *Public Finance and Public Choice*. National Tax Journal 1998, vol. 51, s. 391-396.

<sup>219</sup> R.G. Holcombe: *Tax Policy from A Public Choice Perspective*. National Tax Journal 1998, vol. 51, s. 359-371.

<sup>220</sup> M. Wrede: *Tragedy of the Fiscal Common? Fiscal Stock Externalities in a Leviathan Model of Federalism*. Public Choice 1999, vol. 101, s. 177-193.

<sup>221</sup> Znamienite opracowania ekonomicznej i politologicznej analizy występowania dóbr wspólnych i skutków ich nadmiernej eksploatacji są autorstwa laureatki Nagrody Nobla w dziedzinie ekonomii E. Ostrom. Szerzej zob.: E. Ostrom: *Governing the Commons. The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge University Press, Cambridge 1990.

nych latach będzie stopniowo malała ze względu na nadmierną i niekontrolowaną eksploatację. W większości przypadków wspólne korzystanie z tego samego źródła prowadzi również do zmniejszenia dochodów podatkowych w stosunku do ich maksymalnego możliwego poziomu ze względu na przemieszczenie się na krzywej Laffera na tę jej część, gdzie dochody maleją wraz ze wzrostem stopy opodatkowania (stanowiącej sumę stóp opodatkowania ustalanych przez konkurujące ze sobą w układzie horyzontalnym podatkowe ośrodki decyzyjne) ze względu na zmniejszanie się bazy opodatkowania.

Koniecznym jest również wskazanie krytycznych uwag dotyczących metod badania efektywności konkurencji podatkowej. T.J. Goodspeed zwraca uwagę na następujące trudności przy pomiarze efektów konkurencji podatkowej. Po pierwsze, konieczne jest badanie poszczególnych podatków w pakiecie, to jest uwzględniając nie tylko poziom stawek podatku, lecz również rozwiązania dotyczące ustalania podstawy opodatkowania; po drugie, ocena przyczyn mobilności źródeł opodatkowania musi uwzględniać nie tylko warunki opodatkowania, lecz również brać pod uwagę inne czynniki wpływające na decyzje o zmianie jurysdykcji podatkowej, w szczególności poziom wydatków publicznych i jakość realizacji zadań publicznych; po trzecie, ograniczenia poznawcze efektywności konkurencji podatkowej wynikają z trudności w pomiarze innych niż podatkowe korzyści uzyskiwanych przez podatników zmieniających jurysdykcję podatkową; w końcu po czwarte, należy brać pod uwagę, że oprócz polityki podatkowej, także inne polityki realizowane przez władze publiczne mają na celu indukowanie przemieszczania się źródeł podatkowych<sup>222</sup>.

## Podsumowanie

Przeprowadzona krytyczna kwerenda opracowań z zakresu ekonomii publicznej oraz finansów samorządowych w zakresie konkurencji podatkowej pozwoliła na ich przyporządkowanie do zagadnień opisujących warunek konieczny oraz wystarczający konkurencji podatkowej. Utożsamiono pierwszy z wymienionych warunków z występowaniem wielości podatkowych ośrodków decyzyjnych, każdego uprawnionego co najmniej do kształtowania elementów technicznych wybranych podatków; drugi warunek odniesiono do mobilności źródeł opodatkowania, w ten sposób spinając ze sobą podział władztwa podatkowego (sfera polityki) oraz mikroekonomiczne uwarunkowania zachowań podatników (sfera ekonomiczna). Opisane w opracowaniu uwarunkowania konkurencji podatkowej stanowią wskazanie dla przyszłych badań literatury przedmiotu.

Rdzeniem rozważań stało się odróżnienie zdolności do konkurencji od skłonności do jej podejmowania. Zaproponowane ujęcie problematyki konkurencji podatkowej ma charakter komplementarny, wyrażający się w przekonaniu, że

<sup>222</sup> T.J. Goodspeed: *Tax Competition, Benefit Taxes, and Fiscal Federalism*. National Tax Journal 1998, vol. 51, s. 579–586.

intensywność konkurencji podatkowej wiąże się nie tylko ze stopniem decentralizacji uprawnień w zakresie terytorialnego różnicowania wysokości obciążeń podatkowych (identyfikowanej ze zdolnością do konkurencji), ale również z chęcią ich wykorzystania w praktyce dla fiskalnej eksploatacji mobilnych źródeł opodatkowania. Zaproponowana perspektywa wymagać będzie wyważenia wniosków wynikających z empirycznego badania lokalnych polityk podatkowych i formułowania na ich podstawie wniosków dotyczących przyczyn i skutków decentralizacji finansów publicznych.

Wskazano również potrzebę rozróżnienia – rzutującego na postrzeganie konkurencji podatkowej – sposobu jej interpretacji. W oparciu o przeprowadzone pogłębione badania literatury przedmiotu, ustalono daleko idące różnice w postrzeganiu zalet i wad konkurencji podatkowej w zależności od wybranego modelu interpretacji finansów publicznych. W szczególności, przyjmując model finansów publicznych opierający się na założeniu racjonalnie działającej władzy publicznej (ekonomiczna interpretacja finansów publicznych jako równania), skieruje ocenę skutków konkurencji podatkowej na oszacowanie ich wpływu na dobrobyt społeczny. Z kolei oparcie analizy konkurencji podatkowej na założeniach modelu finansów publicznych postrzeganych z perspektywy teorii wyboru publicznego (ekonomiczna interpretacja finansów publicznych jako gry) znajdzie odniesienie w ewaluacji skutków konkurencji podatkowej z punktu widzenia interesu lokalnych polityków zabiegających o utrzymanie władzy, który w szczególności uzasadnia badanie zjawiska mimetyzmu podatkowego.





# Rozdział 5

Michał Bernardelli, Paweł Felis

## **LOKALNA KONKURENCJA PODATKOWA W POLSCE – WYSOKOŚĆ STAWEK PODATKU OD NIERUCHOMOŚCI NA TLE SĄSIADUJĄCYCH GMIN**

### **Wstęp**

Koncepcja teoretyczna konkurencji podatkowej najczęściej wykorzystywana jest w rozważaniach dotyczących polityki na szczeblu międzynarodowym oraz krajowym. Może ona jednak – co słusznie podkreślają P. Swianiewicz i J. Łukomska – pomóc w zrozumieniu motywów i logiki różnicowania polityki podatkowej na szczeblu lokalnym<sup>223</sup>. Innymi, przydatnymi podejściami do badania i oceny lokalnej polityki podatkowej we współczesnym dyskursie naukowym są: koncepcja „przeciętnego wyborcy” (*median voter*), koncepcje politycznego cyklu wyborczego, politycznego cyklu budżetowego, modelu partyjnego i modelu środowiskowego. Z badań przeprowadzonych w różnych krajach (Stany Zjednoczone, Europa Zachodnia, Europa Środkowo-Wschodnia) wynika jednak, że różna jest ocena przydatności poszczególnych koncepcji w lokalnej polityce podatkowej. Niewątpliwie jest to związane ze skalą decentralizacji i autonomii podatkowej.

W Polsce pobierane są cztery podatki lokalne, które zalicza się do podatków majątkowych (opodatkowanie majątku nieruchomego i ruchomego). W kontekście rozważanej konkurencji podatkowej istotne znaczenie ma mobilność bazy podatkowej (większa w przypadku podatku od środków transportowych; mniejsza bądź brak w przypadku opodatkowania różnych rodzajów nieruchomości). Przedmiotem badań podjętych w tej części monografii jest podatek od nieruchomości – zdecydowanie najbardziej wydajny ze wszystkich podatków lokalnych (przynosi on średnio ponad cztery piąte wszystkich dochodów, w zakresie których samorządy gminne mogą prowadzić politykę podatkową). Ponadto podatek – ze względu na przedmiot opodatkowania – najbardziej zróżnicowany. Stąd analizując skutki opodatkowania poszczególnych typów nieruchomości (gruntów, mieszkań i domów mieszkalnych, nieruchomości związanych z działalnością gospodarczą), należy mieć na uwadze i motywy związane z mobilnością bazy podatkowej bądź jej brakiem.

<sup>223</sup> P. Swianiewicz, J. Łukomska: *Lokalna konkurencja podatkowa w Polsce...*, op. cit., s. 5.

Mimo istotnego znaczenia wydajności fiskalnej podatków lokalnych i czynników ją determinujących dla konstrukcji lokalnego systemu podatkowego, aktualnie w Polsce nie prowadzi się wielu szczegółowych badań w obszarze polityki podatkowej, które nawiązywałyby do rzeczonych teorii. Celem opracowania jest zatem choć częściowe wypełnienie tej luki, poprzez testowanie koncepcji lokalnej konkurencji podatkowej, uwzględniając zakres autonomii polityki podatkowej władz lokalnych w Polsce. Wykorzystano do tego odpowiednio wyselekcjonowaną literaturę przedmiotu i przeprowadzono własne badania na podstawie danych udostępnionych na stronie internetowej Ministerstwa Finansów<sup>224</sup>. Niniejszy rozdział składa się z trzech sekcji. W pierwszej z nich wyjaśniono, na czym polega koncepcja konkurencji podatkowej, jak również przedstawiono główne motywy oraz argumenty przemawiające za lokalną konkurencją podatkową i przeciw niej. W drugiej dokonano przeglądu dotychczasowych (głównie zagranicznych) badań oraz podsumowania ich rezultatów. W trzeciej, która obejmuje analizę empiryczną, omówiono metodykę przeprowadzonego badania oraz zaprezentowano otrzymane wyniki. Wnioskowanie dotyczące lokalnej konkurencji podatkowej oparto na danych ze sprawozdań podatkowych w zakresie podatku od nieruchomości za lata 2018–2023. Przeprowadzono jakościowe analizy weryfikujące zależności pomiędzy zastosowaniem oraz wysokością obniżek podatku od nieruchomości a odsetkiem sąsiednich gmin, które stosują obniżkę podatku od nieruchomości, i średnią wysokością tych obniżek. Do weryfikacji wykorzystano odpowiednie do typu danych współczynniki korelacji oraz testy statystyczne do badania istotności statystycznej uzyskanych wartości. Zwalidowano także zróżnicowanie występowania zjawiska konkurencji podatkowej względem typu jednostki samorządowej, jak również stabilność zjawiska w czasie.

## 1. Lokalna konkurencja podatkowa – jej istota, zakres i determinanty

Problematyka fiskalnych interakcji może być rozpatrywana w ujęciu poziomym (na tym samym szczeblu władzy) – jako zjawisko konkurencji horyzontalnej, realizowane na poziomie międzynarodowym oraz w ujęciu pionowym (różne szczeble władzy) – jako zjawisko konkurencji wertykalnej, realizowane na poziomie jednostek samorządu terytorialnego. W przypadku międzynarodowej konkurencji podatkowej chodzi o stworzenie takich warunków podatkowych w danym

<sup>224</sup> Sprawozdanie podatkowe w zakresie podatku od nieruchomości, podatku rolnego i podatku leśnego (Sprawozdanie SP-1) za lata 2018–2023. W przypadku podatku od nieruchomości były to dane o wysokości stawek podatku określonych uchwałami rad gmin i przyjmowanych dla potrzeb wymiaru podatku oraz dane o podstawach opodatkowania i podstawach opodatkowania zwolnionych z podatku na mocy uchwał rad gmin.

państwie, aby przyciągnąć jak największy kapitał zagraniczny. W literaturze podkreśla się, że zjawisko konkurencji jest związane bezpośrednio z globalizacją i wzrostem międzynarodowej mobilności kapitału. Liberalizacja przepływów kapitałowych, spadek kosztów transakcyjnych ułatwiają ucieczkę czynników produkcji do innych krajów, oferujących korzystniejsze warunki podatkowe<sup>225</sup>.

Zagadnienie konkurencji podatkowej (dalej także jako naśladownictwo podatkowe) nabiera szczególnego znaczenia w przypadku jednostek samorządu terytorialnego, zaspakajających potrzeby społeczności lokalnych, działających nierzadko w warunkach dostępu do ograniczonych publicznych zasobów pieniężnych. Stąd konkurencja podatkowa – zdaniem A. Walasika – jest swoistego rodzaju rywalizacją między wieloma jednostkami lokalnymi, której przedmiotem jest zapewnienie sobie dostępu do pochodzących przede wszystkim z przymusowych pobrań, podatkowych publicznych zasobów pieniężnych<sup>226</sup>. Uzupełnieniem tej definicji jest ujęcie zaproponowane przez P. Swianiewicza i J. Łukomską, według których konkurencja podatkowa oznacza sytuację, w której polityka podatkowa w danej jednostce lokalnej jest zmieniana w reakcji (przy wzięciu pod uwagę) na politykę stosowaną w jednostkach sąsiednich lub w innych samorządach postrzeganych jako główni „konkurenci”<sup>227</sup>. Realizowana przez daną jednostkę polityka podatkowa może być zatem ustalana w znacznym stopniu pod wpływem polityki podatkowej obowiązującej w sąsiednich jednostkach (bliskość przestrzenna), ale i determinowana konkurencją z innymi jednostkami, niezależnie od dzielącej je odległości.

W literaturze przedmiotu przedstawia się dwa zasadnicze teoretyczne wyjaśnienia występowania konkurencji podatkowej: konkurowanie o mobilną bazę podatkową oraz konkurencję porównawczą (*yardstick competition*)<sup>228</sup>.

W pierwszym przypadku (klasycznej konkurencji o bazę podatkową) władze lokalne, wykorzystując podatki, starają się przyciągnąć kapitał, przedsiębiorstwa oraz mieszkańców<sup>229</sup>. Wybory podatkowe władz lokalnych przejawiają się przede wszystkim wysokością przyjętej stawki podatku lub zastosowanymi preferencjami podatkowymi, wpływając tym samym na alokację mobilnej bazy podatkowej pomiędzy tymi jednostkami. W takiej sytuacji samorzady lokalne

<sup>225</sup> S. Bryndziak: *Konkurencja podatkowa wśród krajów Unii Europejskiej na przykładzie podatku dochodowego od osób prawnych*. Acta Universitatis Lodziensis. Folia Oeconomica 2013, nr 279, s.112; M. Jarczuk-Guzy: *Zjawisko konkurencji podatkowej w obszarze opodatkowania dochodów korporacyjnych*. Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach, 2016, nr 271, s. 78.

<sup>226</sup> A. Walasik: *Zakres i metody konkurencji podatkowej między władzami lokalnymi*. Studia Ekonomiczne 2014, nr 198, s. 200.

<sup>227</sup> P. Swianiewicz, J. Łukomska: *Lokalna konkurencja podatkowa w Polsce...*, op. cit., s. 6.

<sup>228</sup> P. Motek: *Naśladownictwo podatkowe – wpływ sąsiadujących gmin na stawki podatku rolnego w województwie wielkopolskim*. Czasopismo Geograficzne, 2021, t. 92 (2), s. 282.

<sup>229</sup> O koncepcji m.in. w: Ch. Tiebout: *A pure theory of local expenditures...*, op. cit., s. 416–424; W.E. Oates, *Fiscal Federalism...*, op. cit.; G.R. Zodrow, P. Mieszkowski: *Pigou, Tiebout, property taxation, and the underprovision of local public goods*. Journal of Urban Economics 1986, vol. 19 (3), s. 356–370; J. Wilson, D. Wildasin: *Capital tax competition: bane or boon*. Journal of Public Economics 2004, vol. 88(6), s. 1065–1091.

oczekują zwiększenia bazy podatkowej w swojej jednostce, a także wzrostu dochodów budżetowych (wzrost dochodów nie tylko z podatków będących przedmiotem konkurencji, ale również dochodów z innych podatków, w wyniku przyłączenia nowych podatników). Nie zawsze jednak redukcja stawek może prowadzić do wzmocnienia gospodarki finansowej jednostek lokalnych. Chroniczne obniżanie stawek podatkowych może prowadzić do pogorszenia jakości świadczonych dóbr i usług publicznych (problem nieefektywnie niskich dochodów podatkowych, a w konsekwencji wydatków).

W przypadku konkurencji porównawczej natomiast głównym motywem jest utrzymanie lub zwiększenie kapitału politycznego<sup>230</sup>. Władze lokalne starają się zatem zaspokoić oczekiwania podatników (wyborców). Prowadząc własną politykę podatkową, uwzględniają wówczas decyzje podatkowe podejmowane w jednostkach sąsiednich. Zwracają więc uwagę na wysokość uchwalanych tam stawek podatkowych oraz przyznawane ulgi i zwolnienia podatkowe. W sytuacji obniżenia stawek w sąsiednich jednostkach samorządowych mieszkańcy danej jednostki będą tego także oczekiwali od swoich władarzy lokalnych. Z kolei ich podwyższenie u sąsiadów usprawiedliwia niepopularne decyzje, a mieszkańcom łatwiej będzie zaakceptować taką podwyżkę również u siebie. W tej koncepcji kluczowe jest oczywiście zaangażowanie mieszkańców i ich zainteresowanie sytuacją w jednostkach sąsiednich. Brak oczekiwanych przez wyborców reakcji na działania tam podejmowane może skutkować brakiem poparcia w wyborach.

Interesujące z punktu widzenia budowania przewagi konkurencyjnej przez rywalizujące o źródła dochodów podatkowych jednostki lokalne jest zagadnienie możliwości eksploatacji źródła opodatkowania pozyskanego przez inną jednostkę. W literaturze wskazuje się dwa – zależne od ekonomicznego charakteru źródła opodatkowania – modele konkurencji podatkowej<sup>231</sup>. W zależności od relacji obszaru oddziaływania fiskalnego podatku oraz obszaru administracyjnego danej jednostki samorządu terytorialnego może to być model intensywnej konkurencji podatkowej, kiedy obszary te pokrywają się, oraz model ekstensywnej konkurencji, kiedy drugi z wymienionych obszarów zawiera się w pierwszym. A zatem w pierwszym przypadku konstrukcja podatku wyklucza możliwość eksploatacji fiskalnej poza granicami administracyjnymi danej jurysdykcji podatkowej (np. podatki obciążające nieruchomości). W drugim natomiast konstrukcja podatku umożliwia eksploatację przez jurysdykcję podatkową źródeł znajdujących się poza grani-

<sup>230</sup> O koncepcji m.in. w: P. Salmon: *Decentralization as an incentive scheme*. Oxford Review of Economic Policy 1987, vol. 3 (2), s. 24–43; A. Solé-Ollé: *Electoral accountability and tax mimicking: the effects of electoral margins, coalition government, and ideology*. European Journal of Political Economy 2003, vol. 19(4), s. 685–713; M.A. Allers, J.P. Elhorst: *Tax Mimicking and Yardstick Competition Among Local Governments in the Netherlands...*, op. cit., s. 493–513.

<sup>231</sup> A. Walasik: *Zakres i metody konkurencji podatkowej między władzami lokalnymi...*, op. cit., s. 205 i nast.

cami jednostki podziału administracyjnego (np. opodatkowanie dochodów z działalności gospodarczej, w formie CIT i PIT).

Lokalna konkurencja podatkowa i jej konsekwencje, co wynika z literatury przedmiotu, nie są oceniane jednoznacznie<sup>232</sup>. Wśród argumentów przemawiających za konkurencją podatkową wskazuje się m.in.:

- przeciwwagę dla naturalnej tendencji biurokracji do nadmiernego rozrostu sektora publicznego;
- sprzyjanie efektywności wykorzystania środków finansowych;
- bardziej skuteczne starania samorządów w dostosowaniu polityki do preferencji mieszkańców;
- stymulowanie polityki prorozwojowej;
- innowacyjność rozwiązań w polityce podatkowej i rozprzestrzenienia się tych innowacji.

Najważniejszymi argumentami przeciw konkurencji podatkowej są natomiast:

- niebezpieczeństwo zaniżenia dochodów publicznych i niedostatecznej podaży lokalnych usług publicznych (zjawisko *race to the bottom*);
- zachęta do nieefektywnych lub fikcyjnych migracji bazy podatkowej;
- utrudnianie polityki prorozwojowej;
- zwiększanie różnic w poziomie rozwoju poszczególnych jednostek lokalnych (samorządy bogatsze mają większą swobodę manewru w ustalaniu polityki podatkowej).

Podsumowując dotychczasowe rozważania, należy zauważyć, iż intensywność lokalnej konkurencji podatkowej zależy od wielu czynników o zróżnicowanym charakterze. Cytowany już A. Walasik uważa, że szczególne znaczenie należy przypisać zdolności do zatrzymania źródła dochodów fiskalnych na terytorium pozostającym w zakresie jurysdykcji podatkowej danej jednostki podziału terytorialnego<sup>233</sup>. Z przeprowadzonej przez P. Swianiewicza i J. Łukomskiej kwerendy wynika ponadto, że tymi czynnikami będą także<sup>234</sup>:

- swoboda przyznana samorządom w zakresie decydowania o podatkach;
- struktura podatków lokalnych;
- organizacja terytorialna.

Uwzględniając zatem wskazane czynniki określające skłonność jednostek samorządu terytorialnego do naśladownictwa podatkowego, uzasadnione jest przedstawienie specyfiki kluczowych dla niniejszego opracowania rozwiązań funkcjonujących w Polsce.

<sup>232</sup> Syntetyczny przegląd zalet i mankamentów lokalnej konkurencji podatkowej zaproponowano w: P. Swianiewicz, J. Łukomska: *Lokalna konkurencja podatkowa w Polsce...*, op. cit., s. 7 i nast.

<sup>233</sup> A. Walasik: *Zakres i metody konkurencji podatkowej między władzami lokalnymi...*, op. cit., s. 200.

<sup>234</sup> P. Swianiewicz, J. Łukomska: *Lokalna konkurencja podatkowa w Polsce...*, op. cit., s. 10.

Na zakres władztwa podatkowego w ramach podatku od nieruchomości składa się:

- kształtowanie obciążeń podatkowych w ramach umocowania ustawowego – uprawnienia do modelowania niektórych elementów konstrukcji, np. obniżanie i różnicowanie stawek podatkowych, rozszerzanie katalogu zwolnień przedmiotowych;
- pobór podatku i realizacja wpływów – uprawnienia w zakresie: poboru, weryfikacji, kontroli i egzekucji podatku oraz rejestracji podatników;
- dysponowanie podatkiem – planowanie podatkowe oraz zarządzanie środkami pochodzącymi z podatku.

Przyznanie uprawnienia w zakresie podatku od nieruchomości oznacza, że jego poziom jest tylko częściowo uzależniony od decyzji przedstawicieli gmin. Musi się bowiem zawierać w przedziale określonym przepisami ustawowymi<sup>235</sup>. Z podatkiem od nieruchomości wiąże się zatem tzw. ograniczone władztwo podatkowe, zdeterminowane konstytucyjną zasadą uchwalania podatków przez parlament, a także przyznaniem gminom prawa ustalania wysokości podatków lokalnych w ustawowym zakresie. W literaturze przedmiotu można zetknąć się z określeniem ułomnego władztwa podatkowego<sup>236</sup>. Podatek od nieruchomości należy do grupy źródeł dochodów, dla której przewidziano stosunkowo szeroki zakres władztwa podatkowego. Z literatury wynika, że im szerszy jest zakres uprawnień władz lokalnych, tym większe prawdopodobieństwo pojawienia się konkurencji podatkowej. Można zatem przypuszczać, że spośród wszystkich podatków lokalnych dotyczy to właśnie podatku od nieruchomości.

W przypadku struktury podatków lokalnych chodzi głównie o udział podatków, w których baza jest bardziej bądź mniej mobilna. Spośród podatków lokalnych w zasadzie tylko w przypadku podatku od środków transportowych można mówić o mobilności bazy podatkowej w dosłownym tego słowa znaczeniu. W przypadku podatku od nieruchomości w sensie dosłownym mobilność bazy podatkowej nie pojawia się. Nieruchomości nie można przecież przenieść w inne miejsca. Nie można jednak pomijać zmiany lokalizacji prowadzenia działalności gospodarczej bądź miejsca zamieszkania. W związku z tym można się spodziewać i w podatku od nieruchomości związanej z jego stawkami konkurencji między gminami.

Z literatury przedmiotu wynika, że konkurencji podatkowej sprzyja fragmentacja terytorialna, czyli podział terytorium na małe jednostki przestrzenne<sup>237</sup>. Wówczas migracje mieszkańców i kapitału są łatwiejsze. Obecny podział adminis-

<sup>235</sup> Stawki w podatku od nieruchomości określane są w uchwale podejmowanej przez radę gminy. Podatnik nie może zostać zobowiązany do opłacenia podatku wymierzonego w oparciu o stawki wyższe od stawek maksymalnych (ustawowych), które są co roku podwyższane przez Ministra Finansów. Zob. art. 5 Ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych, t.j. Dz.U z 2023, poz. 70.

<sup>236</sup> D. Wyszowska: *Samodzielność dochodowa jednostek samorządu terytorialnego – Polska na tle wybranych krajów Unii Europejskiej*. *Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, sectio H – Oeconomia* 2017, t. 60, nr 5, s. 374.

<sup>237</sup> P. Swianiewicz, J. Łukomska: *Lokalna konkurencja podatkowa w Polsce...*, op. cit., s. 10.

tracyjny kraju został ukształtowany w wyniku dwóch reform. Gminy stały się podmiotami wykonującymi zadania publiczne we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność. Ponadto – z punktu widzenia konkurencji podatkowej – znaczenie ma rodzaj (miasta na prawach powiatu, gminy miejskie, miejsko-wiejskie, wiejskie) i wielkość jednostki samorządowej. Można przyjąć, że konkurencja podatkowa będzie dotyczyła głównie jednostek, w których gospodarki są bardziej otwarte i zależne od zewnętrznych inwestorów.

## 2. Lokalna konkurencja podatkowa w dotychczasowych badaniach

Występowanie zjawiska lokalnej konkurencji podatkowej zostało potwierdzone w literaturze. Należy jednak zauważyć, że dotyczyło to także innych podatków lokalnych (np. podatków dochodowych), które nierzadko były bardziej podatne na konkurencję niż podatek od nieruchomości<sup>238</sup>. Najważniejsze konkluzje dotyczące podatku od nieruchomości można podsumować następująco:

- lokalna polityka podatkowa w zakresie podatku od nieruchomości mieszkalnych na ogół naśladuje działania stosowane w sąsiednich jednostkach;
- gminy stosowały podobne stawki jak ich sąsiedzi, a nawet dalsze jednostki, przy czym podobieństwa te maleją wraz z odległością;
- interakcje między gminami były tym większe, im mniejsza była odległość pomiędzy gminami i im bardziej gminy były do siebie podobne (podobieństwo ze względu na gęstość zaludnienia);
- interakcje pomiędzy stawkami podatku miały miejsce nie tylko w gminach sąsiadujących, ale i w jednostkach dalej od siebie położonych, należących do tej samej klasy społeczno-ekonomicznej (gdy gminy o podobnych cechach społeczno-gospodarczych obniżały stawkę podatku od nieruchomości, bardzo prawdopodobne było obniżenie stawki tego podatku w innych podobnych gminach);
- gminy reagowały na konkurencję w dość elastyczny sposób, a podatki i nakłady publiczne można potraktować jako alternatywne środki służące przyciąganiu kapitału;
- konkurencja podatkowa występowała częściej w mniejszych gminach, zwłaszcza w tych, które są położone blisko wielkich miast;
- silniejszy związek zaobserwowano w przypadku podatków o mniejszej mobilności bazy podatkowej, co może oznaczać konkurencję opartą bardziej na charakterze porównawczym niż na bazie podatkowej;

<sup>238</sup> Szczegółowy przegląd wyników badań przedstawiono m.in. w: P. Felis, L. Patrzałek, A. Bem, M. Bernardelli, E. Malinowska-Misiąg, J. Olejniczak, M. Kowalska: *Polityka polskich samorządów gminnych w zakresie opodatkowania nieruchomości*, SGH, Warszawa 2022, s. 34-40; P. Motek: *Naśladownictwo podatkowe – wpływ sąsiadujących gmin na stawki podatku rolnego w województwie wielkopolskim...*, op. cit., s. 283-284; P. Swianiewicz, J. Łukomska: *Lokalna konkurencja podatkowa w Polsce...*, op. cit., s. 11-13.

- interakcje polityki podatkowej są powszechne – występują w większości krajów i dotyczą wszystkich podatków i wszystkich szczebli władzy publicznej;
- w większości badań widoczna była tendencja do konwergencji stawek podatkowych i konkurencja podatkowa częściej prowadziła do podnoszenia stawek niż ich zmniejszania.

Wnioski te, a także pozostałe dotyczące np. lokalnego podatku dochodowego wskazują, że zjawisko lokalnej konkurencji podatkowej nie poddaje się jednoznacznej ocenie i dzięki temu jest ciągle ciekawym polem eksploracji naukowej.

### 3. Wyniki badań empirycznych

Dane wykorzystane w analizach pochodziły ze sprawozdań podatkowych w zakresie podatku od nieruchomości, podatku rolnego oraz podatku leśnego SP-1 część A za lata 2018–2023, sporządzonego przez organy podatkowe właściwe w zakresie tych podatków. Ograniczono się tylko do tych gmin, dla których były dostępne dane ze wszystkich lat. Analizie poddane zostały wybrane sekcje podatku od nieruchomości:

- grunty związane z prowadzeniem działalności gospodarczej, bez względu na sposób zakwalifikowania w ewidencji gruntów i budynków (sekcja 1.1),
- budynki mieszkalne (sekcja 1.5),
- budynki związane z prowadzeniem działalności gospodarczej oraz budynki mieszkalne lub ich części zajęte na prowadzenie działalności gospodarczej (sekcja 1.6).

Analiza składała się z trzech części. W pierwszej sprawdzono zależność pomiędzy zastosowaniem obniżki podatku od nieruchomości w danej gminie a odsetkiem sąsiednich gmin, które stosują obniżkę podatku od nieruchomości. Z tabeli 5.1 wynika, że wyższy procent sąsiadów stosujących obniżki koreluje z występowaniem obniżonych stawek podatkowych w danej gminie. Ze względu na typ zmiennych do badania zastosowano korelację punktowo-dwuseryjną. Współczynniki korelacji okazały się być istotne statystycznie na poziomie istotności 0,05 dla prawie wszystkich lat oraz typów jednostek samorządowych. Tylko w latach 2018–2019 dla miast na prawach powiatu nie udało się potwierdzić istnienia zależności. W pozostałych przypadkach zależność istnieje, chociaż nie jest silna – oscyluje w granicach od 0,11 do 0,46, osiągając największe wartości dla miast na prawach powiatu (od 0,25 do 0,46). W latach 2018–2019 korelacja w skali całego kraju była niższa niż w kolejnych latach. W przypadku podatku od gruntów związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej współczynnik korelacji wynosił 0,28, a w latach kolejnych 0,32–0,34. Analogicznie, w przypadku podatku od budynków mieszkalnych, nastąpił wzrost zależności z 0,26 do 0,32–0,33. Najmniej wyraźny postęp w zależności pomiędzy stosowaniem obniżek stawek podatkowych w danej gminie a liczbą gmin ościennych, które stosują podobnego rodzaju ulgi podatkowe, obserwuje się dla podatku od budynków związanych z prowadzeniem działal-



**Rozdział 5. LOKALNA KONKURENCJA PODATKOWA W POLSCE – WYSOKOŚĆ STAWEK PODATKU... 95**
**Tabela 5.1. Współczynniki korelacji punktowo–dwuseryjnej pomiędzy zastosowaniem obniżki podatku od nieruchomości w danej gminie a odsetkiem sąsiednich gmin, które stosują obniżkę podatku od nieruchomości**

Grunty związane z prowadzeniem działalności gospodarczej					
Rok	Ogółem	Miasta na prawach powiatu	Gminy miejskie	Gminy miejsko-wiejskie	Gminy wiejskie
2018	0,28	0,25	0,29	0,22	0,31
2019	0,28	0,22	0,34	0,22	0,29
2020	0,34	0,44	0,30	0,26	0,37
2021	0,32	0,40	0,28	0,27	0,35
2022	0,34	0,46	0,34	0,23	0,36
2023	0,33	0,41	0,19	0,29	0,37
Budynki mieszkalne					
Rok	Ogółem	Miasta na prawach powiatu	Gminy miejskie	Gminy miejsko-wiejskie	Gminy wiejskie
2018	0,26	0,37	0,31	0,21	0,27
2019	0,26	0,13	0,30	0,22	0,28
2020	0,32	0,45	0,32	0,25	0,34
2021	0,32	0,34	0,36	0,33	0,31
2022	0,33	0,44	0,34	0,26	0,35
2023	0,33	0,39	0,24	0,33	0,35
Budynki związane z prowadzeniem działalności gospodarczej					
Rok	Ogółem	Miasta na prawach powiatu	Gminy miejskie	Gminy miejsko-wiejskie	Gminy wiejskie
2018	0,26	0,09	0,20	0,22	0,32
2019	0,23	0,20	0,18	0,15	0,27
2020	0,25	0,40	0,11	0,22	0,28
2021	0,28	0,36	0,22	0,26	0,27
2022	0,31	0,37	0,26	0,27	0,31
2023	0,32	0,41	0,15	0,29	0,36

Dane z podziałem na lata oraz typ jednostki samorządowej. Pogrubione zostały współczynniki, które nie są istotne statystycznie na poziomie istotności 0,05.

Źródło: opracowanie własne.

ności gospodarczej. Z poziomu 0,23–0,28 w latach 2018–2021 wzrósł on do poziomu 0,31–0,32 w ostatnich dwóch latach.

Druga część analizy dotyczyła zależności wielkość obniżek podatków od nieruchomości od średniej wielkości obniżek podatku od nieruchomości wśród gmin sąsiadujących. Współczynniki korelacji Spearmana zestawiono w tabeli 5.2.

Wszystkie współczynniki oscylują od 0,31 do 0,70 i są istotne statystycznie na poziomie istotności 0,05. Zdecydowanie silniejsze zależności obserwuje się dla gmin wiejskich (od 0,55 do 0,70) oraz miejsko-wiejskich (od 0,45 do 0,62) niż dla gmin miejskich i miast na prawach powiatu (od 0,31 do 0,53). W skali całego kraju dla wszystkich rozpatrywanych lat korelacja jest stosunkowo stabilna, przy czym wyraźnie silniejsza w przypadku podatku od budynków związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej (średnia wartość współczynnika korelacji 0,65) niż dla budynków mieszkalnych (średnia 0,59) czy gruntów związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej (średnia 0,55).

Tabela 5.2. Współczynniki korelacji Spearmana pomiędzy wielkością obniżek podatków od nieruchomości a średnią wielkością obniżek podatku od nieruchomości wśród gmin sąsiadujących

Grunty związane z prowadzeniem działalności gospodarczej					
Rok	Ogółem	Miasta na prawach powiatu	Gminy miejskie	Gminy miejsko-wiejskie	Gminy wiejskie
2018	0,55	0,31	0,48	0,51	0,56
2019	0,56	0,36	0,51	0,51	0,57
2020	0,54	0,33	0,45	0,50	0,55
2021	0,57	0,39	0,45	0,51	0,58
2022	0,53	0,50	0,41	0,45	0,56
2023	0,53	0,41	0,34	0,46	0,57
Budynki mieszkalne					
Rok	Ogółem	Miasta na prawach powiatu	Gminy miejskie	Gminy miejsko-wiejskie	Gminy wiejskie
2018	0,59	0,40	0,46	0,59	0,60
2019	0,60	0,43	0,47	0,60	0,61
2020	0,59	0,46	0,40	0,60	0,61
2021	0,61	0,49	0,41	0,61	0,61
2022	0,59	0,50	0,35	0,59	0,60
2023	0,57	0,42	0,36	0,58	0,59
Budynki związane z prowadzeniem działalności gospodarczej					
Rok	Ogółem	Miasta na prawach powiatu	Gminy miejskie	Gminy miejsko-wiejskie	Gminy wiejskie
2018	0,65	0,51	0,52	0,62	0,67
2019	0,65	0,55	0,50	0,61	0,68
2020	0,65	0,59	0,48	0,61	0,68
2021	0,67	0,51	0,53	0,62	0,70
2022	0,65	0,58	0,48	0,58	0,69
2023	0,63	0,51	0,38	0,56	0,68

Dane z podziałem na lata oraz typ jednostki samorządowej.

Źródło: opracowanie własne.

**Rozdział 5. LOKALNA KONKURENCJA PODATKOWA W POLSCE – WYSOKOŚĆ STAWEK PODATKU... 97**

Trzecia część analizy dotyczyła sprawdzenia stabilności wysokości stosowanych obniżek w podatku od nieruchomości. Porównując procent maksymalnej ustawowej stawki obowiązujący w poszczególnych gminach na przestrzeni lat 2018–2023, wyznaczono odsetek gmin, w których zwiększano ulgi z tytułu podatku od nieruchomości względem poprzedniego roku (patrz tabela 5.3). W przypadku miast na prawach powiatu wyraźnie widać większy brak chęci do obniżek podatku od nieruchomości. Przykładowo w przypadku podatku od budynków związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej odsetek miast na prawach powiatu bez wzrostu obniżek to prawie jedna trzecia, podczas gdy w przypadku innych typów jednostek samorządowych to raptem 17–18%. W ciągu sześciu analizowanych lat trzy-, cztero- lub pięciokrotny wzrost obniżek podatku od nieruchomości zaobserwowano u 44% gmin w przypadku podatku od gruntów związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej (z czego tylko niespełna 26% miast na prawach

Tabela 5.3. Odsetek gmin, w których określoną liczbę razy wystąpił wzrost obniżek podatku od nieruchomości względem poprzedniego roku

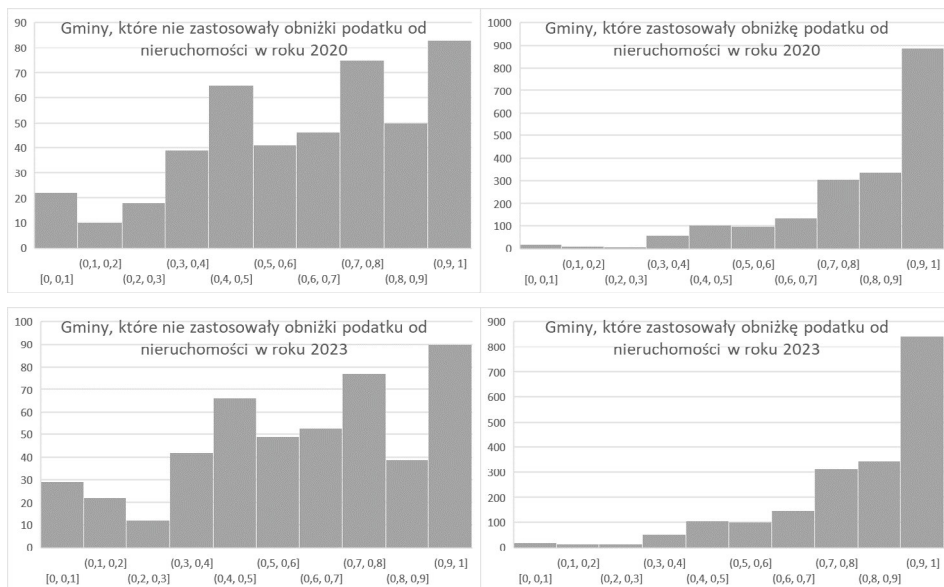
Grunty związane z prowadzeniem działalności gospodarczej						
Typ jednostki samorządowej	Brak	Jeden	Dwa	Trzy	Cztery	Pięć
Ogółem	13,89	17,92	23,94	25,26	14,01	4,99
Miasta na prawach powiatu	30,30	16,67	27,27	13,64	6,06	6,06
Gminy miejskie	14,04	20,43	22,13	19,15	18,30	5,96
Gminy miejsko-wiejskie	12,88	19,24	27,50	25,12	10,33	4,93
Gminy wiejskie	13,56	17,03	22,58	26,79	15,23	4,81
Budynki mieszkalne						
Typ jednostki samorządowej	Brak	Jeden	Dwa	Trzy	Cztery	Pięć
Ogółem	11,61	16,39	23,60	26,65	15,12	6,63
Miasta na prawach powiatu	18,18	22,73	31,82	12,12	7,58	7,58
Gminy miejskie	11,44	13,14	24,58	27,12	17,37	6,36
Gminy miejsko-wiejskie	10,97	17,01	26,39	26,07	13,20	6,36
Gminy wiejskie	11,62	16,37	21,91	27,45	15,90	6,75
Budynki związane z prowadzeniem działalności gospodarczej						
Typ jednostki samorządowej	Brak	Jeden	Dwa	Trzy	Cztery	Pięć
Ogółem	17,63	21,05	22,41	21,09	12,03	5,81
Miasta na prawach powiatu	31,82	28,79	21,21	7,58	4,55	6,06
Gminy miejskie	18,22	23,73	22,88	19,92	10,59	4,66
Gminy miejsko-wiejskie	17,33	24,01	25,44	18,76	8,59	5,88
Gminy wiejskie	17,03	19,04	21,11	22,85	14,03	5,95

Dane z lat 2018–2023 z podziałem typ jednostki samorządowej.

Źródło: opracowanie własne.

powiatu), 48% w przypadku podatku od budynków mieszkalnych (27% miast na prawach powiatu) oraz 39% w przypadku podatku od budynków związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej (18% miast na prawach powiatu).

Dane z tabeli 5.3 potwierdzają skłonność gmin do uchwalania obniżek podatku od nieruchomości, a dane z tabel 5.1–5.2 istotnie statystyczną zależność tych obniżek od decyzji w sąsiednich gminach. Istnienie zależności należy interpretować jako występowanie lokalnej konkurencji podatkowej, przy czym siła tego wpływu zależy od wielu czynników, których identyfikacja wymaga dalszych badań. Część z determinant jest jednak łatwa do zobrazowania. Na rysunku 5.1 przedstawiono rozkład procentowego udziału sąsiednich gmin, które zdecydowały się na obniżkę podatku od nieruchomości w liczbie wszystkich gmin sąsiadujących, w rozbiciu na gminy, które zdecydowały się na obniżki, i te, które na obniżki się nie zdecydowały. Ograniczono się do podatku od budynków mieszkalnych oraz lat 2020 i 2023, ale podobne różnice występują również dla innych lat oraz pozostałych analizowanych obszarów podatku od nieruchomości. Na podstawie histogramów z rysunku 5.1 można zdefiniować ogólną regułę, według której gminy, które decydują się na obniżki podatku od nieruchomości, mają zdecydowanie więcej sąsiednich gmin, które stosują tę samą politykę podatkową. Tymczasem gminy, które utrzymują maksymalne ustawowe stawki, zazwyczaj sąsiadują ze znacznie mniejszą liczbą gmin, które decydują się na obniżki podatku od nieruchomości.



Rysunek 5.1. Rozkład odsetka gmin ościennych, które zdecydowały się na obniżkę podatku od budynków mieszkalnych w podziale na gminy, które zdecydowały się na obniżkę podatku od nieruchomości, oraz te, które utrzymały maksymalne ustawowe stawki. Dane za lata 2020 oraz 2023

Źródło: opracowanie własne.

## Podsumowanie

Konkurencja podatkowa w kontekście jednostek lokalnych mimo sprecyzowanej definicji, ze względu na dużą złożoność, jest trudna do wykazania. Kryterium bliskiej odległości nie jest jedyną determinantą jej istnienia. Nawet znacznie oddalone od siebie jednostki mogą bowiem podlegać zasadom kompetytywności. Jako przykłady można wymienić miejscowości turystyczne położone w górach czy nad morzem rywalizujące o turystów albo duże miasta jak Kraków i Warszawa, walczące o zainteresowanie kandydatów na studia lub siedziby spółek międzynarodowych. W kontekście jednostek samorządowych oraz konkurencyjności podatkowej kryterium lokalności jest jednak najbardziej oczywistym kierunkiem analiz i właśnie ono zostało poddane weryfikacji w niniejszym opracowaniu.

Przedstawione analizy stanowią dowód na występowanie lokalnej konkurencji podatkowej przejawiającej się w podobnym zachowaniu sąsiadujących gmin w kwestii obniżek stawek podatku od nieruchomości. Spośród wskazanych determinant zjawiska konkurencji podatkowej wymienić można średnią wysokość obniżek w gminach ościennych oraz odsetek gmin sąsiadujących, które zdecydowały się na uchwalenie obniżek podatku od nieruchomości. Zaobserwowane zależności okazały się być stałe w czasie, biorąc pod uwagę lata 2018–2023.



# Rozdział 6

Krzysztof Kluza, Sebastian Skuza

## **NIERÓWNOŚCI FISKALNE W JST I MECHANIZMY KOREKCYJNO-WYRÓWNAWCZE. ANALIZA EMPIRYCZNA ZA LATA 2007–2021 ORAZ PROPOZYCJA MODELOWYCH ROZWIĄZAŃ**

### **Wstęp**

Niniejszy rozdział poświęcony jest tematyce nierówności fiskalnych w polskich jednostkach samorządu terytorialnego (JST). Zagadnienie to, a dokładnie wymóg wyrównywania fiskalnego, jest jednym z głównych postulatów teorii federalizmu fiskalnego w kontekście finansów samorządowych. Bazuje ono na dwóch podstawowych, ogólnie akceptowalnych obserwacjach. Po pierwsze, decentralizacja finansów publicznych państwa i rozwój lokalnej samorządności jest zjawiskiem pożądanym, gdyż w szczególności umożliwia w efektywniejszy sposób identyfikowanie oraz zaspokajanie potrzeb obywateli niż poprzez instytucje centralne. Po drugie, pożądaną jest zapewnienie wszystkim obywatelom równego dostępu do usług publicznych, przynajmniej w bazowym zakresie, bez względu na lokalizację i typ JST (np. gmina wiejska, gmina miejska), w której mieszkają<sup>239</sup>.

Dodatkowo postulat wyrównania fiskalnego jest wzmacniany przez zasadę zrównoważonego rozwoju, która została umiejscowiona w szeregu aktów prawnych, od Konstytucji RP poczynając<sup>240</sup>. Należy zarazem zauważyć, iż kwestia stosowania mechanizmów wyrównawczych z budżetu centralnego (i pokrewnych transferów) nie stoi w sprzeczności z nadrzędną, a zarazem konstytucyjną zasadą samodzielności JST. Wręcz przeciwnie, jednym z aspektów samodzielności JST jest ich samodzielność dochodowa rozumiana właśnie jako obowiązek państwa (władzy centralnej) w zapewnieniu JST odpowiednich dochodów w związku z realizacją powierzonych im zadań, nie tylko w oparciu o własne źródła docho-

<sup>239</sup> Obszerny opis zagadnień teorii federalizmu fiskalnego i nierówności fiskalnych w JST zawarty jest w: L. Patrzalek, M. Poniatowicz, B. Guziejewska, S. Kańduła: *Nierówności fiskalne w samorządzie terytorialnym*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2019, roz. 1.

<sup>240</sup> S. Kańduła: *Wyrównywanie dochodów gmin warunkiem ich zrównoważonego rozwoju?* Studia Oeconomica Posnaniensia 2017, t. 5(5), s. 103–122.

dów<sup>241</sup>. Mając świadomość, że potencjał dochodowy poszczególnych JST jest bardzo zróżnicowany, osiągnięcie wspomnianych celów rodzi potrzebę wprowadzenia mechanizmów korekcyjno-wyrównawczych dla dochodów JST.

## 1. Przegląd dotychczasowych badań

Badania nad nierównościami fiskalnymi na szczeblu samorządowym i mechanizmami je niwelującymi prowadzone są w Polsce od dwóch dekad, odkąd można było dokonywać analizy średnio- i długoterminowych efektów reformy administracyjno-samorządowej, która weszła w życie od 1999 roku. Istnieje szereg okoliczności sprawiających, że konstrukcja rozwiązań eliminujących nierówności fiskalne w JST jest w Polsce zadaniem skomplikowanym. W pierwszej kolejności należy zwrócić uwagę na duży rozmiar sektora JST w Polsce. Przykładowo w 2021 roku dochody ogółem sektora JST wyniosły 333 mld zł, czyli 13% PKB, a wydatki ogółem 316 mld zł, czyli 12% PKB<sup>242</sup>. Oznacza to, iż zaprojektowany system musi uwzględniać rozległy obszar działań i polityk publicznych, szczególnie po stronie wydatkowej. Po drugie, w Polsce rozkład zamożności regionów jest nierównomierny. Jak podaje OECD, Polska znajduje się w pierwszej piątce krajów OECD o największych różnicach w regionalnym rozwoju gospodarczym, odnotowując przy tym w tej grupie drugą najwyższą dynamikę wzrostu tych dysproporcji w okresie 2008–2017. Wszystkie najbiedniejsze regiony w Polsce (dolny 10 percentyl, poziom agregacji TL3) to regiony niemetropolitalne<sup>243</sup>. Po trzecie wyzwaniem jest uwzględnienie złożonych uwarunkowań demograficznych, wpływających na zmiany w rozkładzie populacji i jej charakterystyce. Obejmuje to takie zagadnienia jak nominalny spadek liczby ludności w Polsce, starzenie się społeczeństwa oraz migracje ludności z terenów biedniejszych i nieuprzemysłowionych do największych miast i otaczających je gmin. Powoduje to wzrost zróżnicowania potrzeb wydatkowych poszczególnych JST, w tak istotnych obszarach jak np. wydatki na edukację (związane z liczbą dzieci), na opiekę zdrowotną (związane z liczbą osób starszych) czy pomoc społeczną. Na te procesy nakładają się też kwestie makroekonomiczne, związane z wahaniami cyklu koniunkturalnego i jego asymetrycznym oddziaływaniem na różne regiony oraz istotne wyzwania behawioralne, generowane mechanizmami poziomej, jak i pionowej redystrybucji, czyli zarówno powstawanie zachowań *free rider* w uboższych JST (mniejsza ich skłonność do poprawiania swej sytuacji ekonomicznej i możliwości fiskalnych), jak

<sup>241</sup> J. Sożono-Koguc: *Samodzielność dochodowa jednostek samorządu terytorialnego – aspekty teoretyczne*. Studia BAS 2021, nr 1, s. 9–20.

<sup>242</sup> Ministerstwo Finansów. *Informacja kwartalna o stanie finansów publicznych w IV kwartale 2021 r. i w całym 2021 r.*, Nr 2 / 2022.

<sup>243</sup> OECD. *Lepsze zarządzanie, planowanie i dostarczanie usług w jednostkach samorządu lokalnego w Polsce*. Skróc. Raport OECD, 2021. Zob. też: K. Kluzka: *When rural boroughs turn into inner peripheries: a link between their socioeconomic characteristics and distance to large cities*. *Regional Studies, Regional Science* 2020, vol. 7(1), s. 75–91.



i powstawanie negatywnych bodźców do generowania dodatkowych dochodów w zamożniejszych JST<sup>244</sup>.

Celem poprawnie skonstruowanych mechanizmów powinno być więc zarówno wyrównywanie dochodów JST (na mieszkańca), jak i właściwe uwzględnienie potrzeb mieszkańców po stronie wydatków. Zarazem system powinien uwzględniać różną specyfikę poszczególnych kategorii JST, odmienną np. dla gmin wiejskich i miast na prawach powiatu oraz nie powinien destymulować aktywności gospodarczej w JST.

W tym miejscu należy zauważyć, iż nie można oceniać, że obecnie funkcjonujący w Polsce system wyrównawczy jest dysfunkcyjny. Dotychczasowe badania analizujące to zjawisko w długim okresie potwierdziły, iż mechanizmy wyrównawcze wpływają na zmniejszenie różnic dochodowych pomiędzy JST, ze wskazaniem na dużą skuteczność części wyrównawczej subwencji ogólnej oraz istotne wsparcie tego procesu przez część oświatową subwencji<sup>245</sup>. Dostrzegana jest jednak potrzeba wprowadzania w nim usprawnień. Debata nad sposobami niwelacji nierówności fiskalnych w JST w Polsce trwa już od wielu lat. Jedną jej częścią są koncepcje modyfikacji mechanizmów wyrównawczych<sup>246</sup>. Drugim jej elementem jest debata nad zakresem władztwa podatkowego JST, w tym wielkością udziałów JST w podatkach państwowych<sup>247</sup>.

W niniejszym opracowaniu autorzy odnoszą się do pierwszej części wspomnianej debaty. Prezentują w nim propozycje modyfikacji istniejących rozwiązań w zakresie mechanizmów wyrównawczych dla JST. Przygotowane zostały one przez resort finansów w oparciu o rekomendacje Banku Światowego<sup>248</sup>. Dodatkowo niniejsze opracowanie w warstwie analitycznej przedstawia szereg nowych analiz, zawierających dane liczbowe i opis długofalowych tendencji kształtowania

<sup>244</sup> Bank Światowy. *Polska: Sprawiedliwość i skuteczność: Reforma systemu korekcyjno-wyrównawczego dla jednostek samorządu terytorialnego w Polsce. Część 1: Szacowanie potrzeb wydatkowych samorządów. Propozycja nowej metodologii dla Polski*, 2018, s. 6.

<sup>245</sup> Zob. np. analizę za lata 2004–2014 w: S. Kańduła: *The Efficiency of Fiscal Equalization. The Case Study of Municipalities in Poland*. *Lex Localis–Journal of Local Self–Government* 2017, vol. 15(4), s. 803–825.

<sup>246</sup> Zob. np. L. Patrzalek: *Elementy poziomej redystrybucji środków w systemie finansów samorządu terytorialnego*. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Ekonomiczne Problemy Usług 2009, t. 37. s. 195–204; L. Patrzalek, M. Poniatowicz, B. Guziejewska, S. Kańduła: *Nierówności fiskalne...*, op. cit.; E. Malinowska–Misiąg, W. Misiąg: *Efektywność transferów wyrównawczych pomiędzy sektorem rządowym a samorządowym w Polsce*. *FINANSE Czasopismo Komitetu Nauk o Finansach PAN*, 2017, t. 1(10), s. 23–34.

<sup>247</sup> Zob. np. M. Kosek–Wojnar, K. Surówka: *Kierunki zmian w zakresie repartycji wpływów z podatków dochodowych pomiędzy państwo i samorząd terytorialny*. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Ekonomiczne Problemy Usług 2013, t. 108, s. 177–188; J. Neneman, P. Swianiewicz: *Koncepcje, warianty i konsekwencje wprowadzenia PIT-u komunalnego w Polsce...*, op. cit.; K. Wójtowicz: *Udziały jednostek samorządu terytorialnego w podatkach państwowych*. *Studia BAS* 2021, nr 1, s. 147–169.

<sup>248</sup> Bank Światowy. *Polska: Sprawiedliwość i skuteczność...*, 2018, op. cit.

się nierówności fiskalnych JST, w tym prezentuje efekty oddziaływania na dysproporcje w dochodach JST nie tylko instrumentów dedykowanych zmniejszaniu tych dysproporcji, ale też i innych kategorii finansowych.

## 2. Metoda analizy

Kwestie występowania nierówności fiskalnych i efektów działania mechanizmów wyrównawczych można analizować w kilku wymiarach. Podstawowe podejście to porównanie zróżnicowania poszczególnych kategorii dochodów (i wydatków) danej grupy JST, analiza zróżnicowania typów JST dla danej kategorii dochodu bądź wydatku oraz analiza zmian zróżnicowania poszczególnych kategorii na przestrzeni czasu. W niniejszym opracowaniu analizy te zostały przeprowadzane w ujęciu *per capita*. Umożliwia to nie tylko porównywanie JST o różnej wielkości, ale też czytelnie oddaje wartość pozyskiwanych dochodów oraz świadczonych usług z perspektywy przeciętnego mieszkańca danej JST. Wyliczeń współczynników zmienności, Theila i Gini, które prezentowane są w tabelach, dokonano w oparciu o standardowe formuły<sup>249</sup>.

Zaprezentowane analizy zostały wykonane dla piętnastoletniego okresu, obejmującego lata 2007–2021. Szczegółowe dane liczbowe zostały zawarte w Tabelach 6.1–6.10. W opracowaniu autorzy intencjonalnie zamieścili obszerny materiał statystyczny, tak aby umożliwiała ono czytelnikom dokonywania dalszych własnych analiz w oparciu o przedstawione dane.

Przedstawione w tabelach wskaźniki nie są ważone liczbą mieszkańców poszczególnych JST. W ten sposób ukazują one zróżnicowanie pomiędzy poszczególnymi JST (podmiotami), a nie pomiędzy poszczególnymi mieszkańcami Polski, co de facto oddawałyby wskaźniki ważone populacją. Analiza w oparciu o wskaźniki ważone populacją, nie zamieszczona w tym opracowaniu, co do zasady wykazała jeszcze większe zróżnicowanie kategorii fiskalnych, mierzone np. wskaźnikiem Gini lub Theila.

Autorzy skupili się na analizie zróżnicowań pomiędzy gminami i miastami na prawach powiatu. Pomieściły województwa (urzędy marszałkowskich) – wyłącznie ze względu na ograniczenia objętościowe tekstu. Przeanalizowane zostały wszystkie gminy i powiaty w Polsce w oparciu o dane udostępniane przez Ministerstwo Finansów. Przyporządkowanie do poszczególnych kategorii (podtypu) JST zostało dokonane w oparciu o stan na 2021 r. (w badanym okresie ok. 50 JST zmieniło swoją kategorię, 2 JST zostały zlikwidowane a jedno nowoutworzone).

W tekście stosowane są następujące skrócone oznaczenia JST: MNPP – miasto na prawach powiatu, GM – gmina miejska, GMW – gmina miejsko-wiejska, GW – gmina wiejska.

<sup>249</sup> Szczegółowy opis formuł zobacz w: L. Patrzalek, M. Poniatowicz, B. Guziejewska, S. Kańduła: *Nierówności fiskalne...*, op. cit., s. 35–39.

### 3. Zróżnicowanie dochodów własnych JST

Podstawowa analiza występowania zjawiska nierówności fiskalnych obejmuje weryfikację, czy istnieje wyższe zróżnicowanie dochodów, dla których JST posiadają władztwo podatkowe w stosunku do pozostałych dochodów JST, a finalnie do dochodów ogółem. Pierwsza z tych kategorii obejmuje, w pewnym uproszczeniu, dochody własne JST<sup>250</sup>, pomniejszone o wpływ z podatków PIT i CIT, które ustalane są wg centralnego algorytmu przydziału<sup>251</sup>. Statystyki przedstawiające jej zróżnicowanie zawiera tabela 6.1. Dochody te stanowiły przeciętnie ok. 30% dochodów ogółem JST w latach 2007–2021 wobec ok. 20% udziału dochodów z PIT i CIT w tym okresie (patrz tabela 6.4 w załączniku).

Porównując miary zróżnicowania lokalnych dochodów własnych JST, czyli bez PIT i CIT (patrz tabela 6.1) ze zróżnicowaniem dochodów JST z PIT i CIT (patrz tabela 6.4), widać, iż dużo silniejsze zróżnicowanie występuje przy dochodach lokalnych JST, na których kształtowanie mają wpływ JST, ale też które *de facto* zależą od wielu czynników ukształtowanych na stałe bądź niemożliwych do namacalnej zmiany przez władze lokalne nawet w kilkuletnim horyzoncie czasu, takich jak atrakcyjna lokalizacja, zamożność danej społeczności, uprzemysłowienie, dostęp do określonych zasobów naturalnych lub obiektów historycznych czy poziom rozwoju przedsiębiorczości. Znacząco wyższe zróżnicowanie dochodów lokalnych *per capita* w porównaniu do dochodów z PIT i CIT występuje zarówno w ramach każdej kategorii JST, jak i w poszczególnych latach analizowanego okresu 2007–2021. Oddają je jednoznacznie wszystkie wskaźniki, takie jak współczynniki pomiaru nierówności w ramach badanej populacji Theila i Gini oraz współczynniki pomiaru rozproszenia jak współczynnik zmienności czy względnych miar pozycyjnych liczonych jako relacja określonego percentyla do mediany dla danego rozkładu.

Należy zauważyć, iż zróżnicowanie lokalnych dochodów własnych *per capita* w ramach danej kategorii JST, choć jest wysokie, to zauważalnie maleje na przestrzeni analizowanych 15 lat (patrz tabela 6.1). Przykładowo dla GW w 2007 roku jednostki z 10 percentyla posiadały dochody lokalne na poziomie 284 zł *per capita* a z 90 percentyla na poziomie 1002 zł *per capita*, czyli 3,5 razy wyższe. W 2021 roku wielkości te wyniosły odpowiednio 809 zł i 2193 zł, czyli różnica zmniejszyła się do 2,7-krotności. Zróżnicowanie dochodów własnych w ramach GW jest najwyższe spośród wszystkich kategorii JST. W przypadku pozostałych kategorii miary te zachowywały się podobnie, choć różnice w roku 2007 wynosiły ok. 2,5–3,0-krotności między porównywanymi percentylami, a w 2021 roku zmniejszyły się do poziomu ok. 2,0–2,5-krotności. Podobnie zmniejszeniu uległy na przestrzeni ostatnich 15-stu lat wartości współczynników zmienności, Theila i Gini.

<sup>250</sup> Dochody te są zdefiniowane dla gmin i powiatów odpowiednio w art. 4.1 i art. 5.1 Ustawy z 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.

<sup>251</sup> Tamże, art. 9.1 i art. 9a.

Tabela 6.1. Dochody własne JST bez PIT i CIT w zł per capita; miary zróżnicowania w %

Powiaty	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
mediana, zł	91	101	106	128	119	114	121	128	134	140	145	158	227	287	246
10 perc. /mediana	64	66	61	65	66	66	62	65	66	64	65	62	61	64	62
90 perc. /mediana	165	163	166	163	165	163	167	164	165	173	174	165	159	172	170
wsp. zmienności	44	37	40	41	42	40	44	45	41	43	45	46	43	41	44
wsp. Theila	8.4	6.3	7.4	7.4	7.4	7.3	8.4	8.5	7.5	8.0	8.5	8.9	7.7	7.5	8.6
wsp. Gini	22.1	19.7	21.3	20.8	20.9	21.1	22.4	21.9	21.3	22.0	22.5	22.8	21.1	21.7	22.5
GW															
mediana, zł	496	535	539	581	622	683	727	800	846	800	825	890	1035	1393	1291
10 perc. /mediana	57	57	58	56	55	55	57	58	57	61	61	63	61	65	63
90 perc. /mediana	202	192	188	210	205	191	192	182	179	180	188	185	175	163	170
wsp. zmienności	149	147	145	153	144	152	133	129	126	131	130	106	98	75	80
wsp. Theila	29.5	26.3	26.6	29.0	27.8	26.7	24.2	22.4	22.0	23.0	24.3	20.1	17.7	12.8	14.5
wsp. Gini	33.8	31.7	31.4	33.8	33.5	32.1	31.0	29.7	29.6	29.1	30.2	28.7	27.1	23.7	25.3
GMW															
mediana, zł	599	643	659	725	736	795	867	939	949	958	981	1040	1179	1488	1512
10 perc. /mediana	60	60	59	56	59	61	61	61	63	64	65	65	68	69	66
90 perc. /mediana	180	176	170	195	186	182	167	164	164	162	171	173	166	158	164
wsp. zmienności	68	79	162	70	105	102	95	54	54	57	58	57	50	46	51

Powiaty	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
wsp. Theila	15.2	17.3	29.2	16.7	22.0	20.5	18.4	10.7	10.7	11.5	12.0	11.4	9.6	8.0	9.5
wsp. Gini	27.6	28.3	30.4	29.2	30.0	28.9	27.4	23.6	23.5	24.0	24.7	23.9	22.3	20.3	22.0
GM															
mediana, zł	772	830	829	903	909	938	1012	1115	1117	1178	1188	1270	1407	1711	1703
10 perc. /mediana	69	71	70	72	70	70	74	72	75	73	74	73	75	72	75
90 perc. /mediana	177	175	168	168	170	164	167	156	159	162	159	158	153	143	153
wsp. zmienności	70	60	46	70	121	155	86	94	48	69	52	60	77	53	50
wsp. Theila	15.5	11.3	8.0	13.4	22.3	29.8	15.3	16.3	8.0	12.0	9.2	11.2	13.7	8.9	8.7
wsp. Gini	26.5	22.8	20.7	23.5	25.6	27.3	22.8	22.6	19.2	21.2	20.6	21.8	22.3	19.1	19.9
MINPP															
mediana, zł	1047	1088	1072	1159	1186	1329	1429	1544	1522	1563	1609	1710	1780	2039	2131
10 perc. /mediana	66	70	68	74	70	65	68	69	69	73	72	71	75	79	76
90 perc. /mediana	193	158	159	168	152	147	155	161	151	145	149	151	147	146	152
wsp. zmienności	42	33	35	44	38	34	37	33	34	35	34	37	30	30	29
wsp. Theila	8.0	5.1	5.6	7.8	6.2	5.3	5.7	5.2	5.2	5.3	5.2	5.9	3.9	3.9	3.7
wsp. Gini	22.3	17.7	18.3	20.4	18.9	18.1	18.0	17.8	17.6	17.1	17.2	17.9	15.0	14.2	14.5

Uwaga: w Tabelach 1–10 skrót 'perc.' oznacza percentyl, czyli np. '10 perc.' ozn. dziesiąty percentyl.

Źródło: analiza własna w oparciu o dane Ministerstwa Finansów

Analizując dane z tabeli 6.1, widać zarazem istotne różnice w kształtowaniu się przeciętnych dochodów lokalnych *per capita* pomiędzy poszczególnymi kategoriami gmin. Przy czym przy porównaniu gmin z MNPP należy do wartości dochodów gmin dodać dochody dla powiatów, tak aby uzyskać porównywalny wskaźnik. I tak z perspektywy lokalnych dochodów własnych *per capita* najuboższe są GW, a następnie GMW, zaś najzamożniejsze (i najmniej zróżnicowane) są MNPP. Wszelako dystans pomiędzy gminami a MNPP uległ zmniejszeniu w latach 2007–2021, choć proces ten nie przebiegał liniowo. Dysproporcje te zmniejszały się w latach 2007–2011, następnie wzrosły, by ponownie zacząć spadać w latach 2014–2020, a w 2021 roku ponownie silnie się zwiększyły (w następstwie zmian podatkowych wprowadzonych przez Polski Ład)<sup>252</sup>. Finalnie jednak relacja mediany lokalnych dochodów własnych *per capita* (powiększonych o dochody powiatów) dla GW do mediany analogicznych dochodów MNPP wzrosła z 56% w 2007 roku do 72% w 2021, dla GMW z 66% do 83%, a dla GM z 82% do 91%.

Widać więc, że w analizowanym okresie procesy zmniejszania się dysproporcji w lokalnych dochodach własnych zachodziły zarówno wewnątrz poszczególnych kategorii JST, jak i pomiędzy kategoriami JST, bez zastosowania mechanizmów wyrównawczych na tym poziomie.

Przechodząc do analizy dochodów własnych JST ogółem (patrz tabela 6.5 w załączniku), widać, iż na skutek działania mechanizmu udziału JST we wpływach z PIT i CIT następuje istotne zmniejszenie zróżnicowania dochodów własnych ogółem *per capita* w JST w porównaniu z lokalnymi dochodami własnymi JST w ramach poszczególnych kategorii JST. Zróżnicowanie wewnątrzgrupowe jest zbliżone (w większości przypadków nieznacznie wyższe) do zróżnicowania dla dochodów z PIT i CIT. Przejawia też podobne tendencje, czyli najwyższe jest pośród GW, następnie GMW, a najniższe dla MNPP. Konsekwentnie ulega też zmniejszeniu – w ramach poszczególnych kategorii – w okresie 2007–2021. Nie oznacza to jednak pełnej niwelacji różnic pomiędzy JST wewnątrz poszczególnych kategorii. W 2021 roku relacja pomiędzy 90-tym a 10-tym percentylem wciąż wynosi 1,75–2,45-krotności, a współczynniki zmienności są w przedziale 26–62% w zależności od kategorii JST (patrz tabela 6.5).

Co istotne mechanizmy udziału we wpływach w PIT i CIT zwiększają dysproporcje w dochodach własnych *per capita* pomiędzy kategoriami JST. Dla dochodów własnych ogółem relacja mediany tych dochodów w gminach (powiększonych o dochody powiatów) do mediany dla MNPP w 2021 roku wyniosła w GW 65%, w GMW 74%, a w GM 89%, czyli ukształtowała się znacząco niżej w porównaniu z różnicami mierzonymi dla lokalnych dochodów własnych *per capita* (tabela 6.1). Podobnie natomiast zachowywały się zmiany tych dysproporcji w czasie, tzn. zmniejszały się one (względem MNPP) do 2011 roku oraz w latach 2016–2020. Odwrotne tendencje, choć słabsze, występowały w latach 2012–2015 oraz w 2021 roku.

<sup>252</sup> Omówienie wpływu Polskiego Ładu na dochody JST przedstawione jest w: D. Wyszowska, A. Wyszowski, P. Dziekański: *Polish Deal and financial autonomy of communes in Poland*. Optimum. Economic Studies 2022, vol. 3(109), s. 120–135.

Podsumowując powyższą skróconą analizę zróżnicowania dochodów własnych JST, widać, iż choć sumarycznie nastąpiło w latach 2007–2021 zmniejszenie dysproporcji pomiędzy JST w ramach tej samej kategorii, to wciąż dysproporcje te pozostają znaczące. Dodatkowo mechanizmy udziału JST w dochodach z PIT i CIT zauważalnie powiększają dysproporcje w dochodach własnych *per capita* pomiędzy gminami a MNPP (choć siła tego efektu również zmalała od 2007 roku). Zjawiska te wskazują na potrzebę wprowadzenia dochodowych mechanizmów wyrównawczych, zarówno niwelujących różnice wewnątrz kategorii JST, jak i między tymi kategoriami.

#### 4. Wpływ subwencji, dotacji i mechanizmów wyrównawczych na zróżnicowanie dochodów ogółem JST

Zgodnie z Ustawą z 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (UDJST) na dochody JST oprócz dochodów własnych składają się w szczególności subwencja ogólna, dotacje celowe, środki pochodzące z budżetu Unii Europejskiej i środki pochodzące ze źródeł zagranicznych niepodlegające zwrotowi.

Subwencja ogólna w przypadku gmin i powiatów składa się z części oświatowej, rozwojowej, wyrównawczej i równoważącej (art. 7.1 UDJST)<sup>253</sup>. Jej największą częścią jest część oświatowa, która stanowi przeciętnie ok. 20% dochodów ogółem JST w analizowanym okresie (patrz tabela 6.6 w załączniku). Część oświatowa subwencji ogólnej ustalana jest zgodnie z art. 28 ust. 1 UDJST. Jest ona przeznaczona na finansowanie zadań oświatowych realizowanych przez JST. Choć co do zasady nie stanowi ona wprost mechanizmu wyrównawczego, w dalszej części opracowania jest pokazane, iż *de facto* taką rolę również odgrywa.

W przypadku gmin i powiatów bezpośrednią funkcję mechanizmów korekcyjno-wyrównawczych pełni część wyrównawcza i część równoważąca subwencji ogólnej. Część wyrównawcza zdefiniowana jest wraz z mechanizmami jej wyznaczenia w UDJST w art. 20 (dla gmin), art. 22 (dla powiatów) i art. 24 (dla województw). Przeciętny udział części wyrównawczej subwencji ogólnej w dochodach ogółem gmin i powiatów wynosił 4,5% w latach 2007–2021 (patrz tabela 6.6).

Część wyrównawcza subwencji ogólnej składa się z kwoty podstawowej i kwoty uzupełniającej. Kwotę podstawową części wyrównawczej otrzymują gminy, w których dochody podatkowe na 1 mieszkańca są niższe od 92% średnich dochodów podatkowych wszystkich gmin w przeliczeniu na 1 mieszkańca kraju. Kwotę uzupełniającą otrzymują gminy, w których gęstość zaludnienia jest niższa od

<sup>253</sup> Analizy wskazujące na istotną rolę subwencji ogólnej w zmniejszaniu dysproporcji między dochodami gmin zawarte są w: S. Kańduła: *Wyrównywanie dochodów gmin...*, op. cit., s. 103–122.

średniej dla kraju oraz dochód podatkowy na 1 mieszkańca gminy jest nie wyższy niż 150% średniego dochodu podatkowego na 1 mieszkańca kraju.

W przypadku powiatów kwotę podstawową części wyrównawczej otrzymują te jednostki, w których wskaźnik dochodów podatkowych z tytułu udziału we wpływach z PIT i CIT na 1 mieszkańca jest mniejszy niż wskaźnik dochodów podatkowych dla wszystkich powiatów. Wyrównaniu podlega 90% różnicy między średnim dochodem podatkowym na 1 mieszkańca kraju a dochodem podatkowym na 1 mieszkańca powiatu. Kwota uzupełniająca zależy zaś od wskaźnika bezrobocia w danym powiecie i przeznaczona jest dla tych powiatów gdzie wskaźnik bezrobocia jest wyższy o 10% niż średnia krajowa.

Część równoważąca subwencji ogólnej to mechanizm poziomej redystrybucji dochodów JST (zwany potocznie 'Janosikowym'), czyli obciążenie zamożniejszych JST na rzecz uboższych. Wpłacają je gminy o wskaźniku dochodów podatkowych na mieszkańca powyżej 150% średniej krajowej oraz powiaty o dochodach podatkowych na mieszkańca powyżej 110% średniej krajowej. Mechanizm zdefiniowany jest szczegółowo w UDJST w art. 21, 21a, 23, 23a, 29, 30. Część równoważąca stanowiła przeciętnie 0,9% dochodów ogółem JST w latach 2007–2021. Przykładowo w 2022 roku na część równoważącą wpłacały środki 144 JST.

Część równoważąca subwencji ogólnej dla gmin przykładowo jest rozdzielana według następujących kryteriów (art. 21a UDJST):

- 50% między GM, w których wydatki na dodatki mieszkaniowe w roku poprzedzającym rok bazowy, w przeliczeniu na mieszkańca gminy, były wyższe od 80% średnich wydatków na dodatki mieszkaniowe wszystkich GM w tym roku,
- 25% między GW i GMW, w których wydatki na dodatki mieszkaniowe w roku poprzedzającym rok bazowy, w przeliczeniu na mieszkańca gminy, były wyższe od 90% średnich wydatków na dodatki mieszkaniowe wszystkich GW i GMW w tym roku,
- 25% między GW i GMW, w których suma dochodów za rok poprzedzający rok bazowy z tytułu udziału we wpływach z PIT oraz dochodów z podatku rolnego i z podatku leśnego, w przeliczeniu na mieszkańca gminy, jest niższa od 80% średnich dochodów z tych samych tytułów za rok poprzedzający rok bazowy we wszystkich GW i GMW.

W przypadku województw (urzędów marszałkowskich) odpowiednikiem części równoważącej jest część regionalna subwencji ogólnej.

Dodatkový mechanizm stabilizacji dochodów gmin (potencjonalnego wyrównania fluktuacji wpływów, a w praktyce ubytków, z tytułu podatków PIT i CIT) poprzez zwiększenie części rozwojowej subwencji ogólnej (zdefiniowanej w art. 28a ust. 1–4 UDJST) zawarty jest w art. 9b i art. 9c UDJST<sup>254</sup>. Wprowadzony Ustawą z 14 października 2021 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych innych ustaw stanowi mechanizm kompen-

<sup>254</sup> Szczegółowy opis komponentów subwencji rozwojowej zawarty jest w G. Kubalski, J. Czajkowski: *Skuteczność rekompensowania ubytku dochodów z udziału w PIT przez część rozwojową subwencji*. Analizy Samorządowe 2022, nr 18.



sujący samorządom ubytki szczególnie z tytułu PIT powstałe na skutek wprowadzenia przepisów Polskiego Ładu obniżających stawki PIT. Dodatkowo na 2021 rok wprowadzono Przepisy epizodyczne (art. 70e, art. 70f) przeznaczające łącznie do 4 mld zł na uzupełnienie subwencji ogólnej z przeznaczeniem na wsparcie finansowe inwestycji w zakresie wodociągów i zaopatrzenia w wodę oraz kanalizacji.

Przed 2021 rokiem instrumenty te związane z uzupełnieniem dochodów bieżących i majątkowych JST miały niewielki udział w dochodach ogółem JST (ok. 2 promile).

Zarazem na podstawie Ustawy z 2 października 2003 r. o zmianie ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych i niektórych ustaw (Dz.U. Nr 188, poz. 1840, z późn. zm.) gminy otrzymują część rekompensującą subwencji ogólnej, która jest przeznaczona na wyrównanie ubytku dochodów powstałego na skutek zwolnienia z podatku od nieruchomości gruntów, budowli i budynków położonych na terenie specjalnych stref ekonomicznych. Instrument ten ma systemowo zupełnie marginalne znaczenie – od 2019 roku korzystają z niego tylko trzy JST w kwocie łącznej ok. 3 mln zł.

Przed omówieniem oddziaływania części wyrównawczej i równoważącej na łagodzenie dysproporcji dochodowych warto przeanalizować wpływ instrumentów, takich jak część oświatowa subwencji oraz dotacje na zadania z zakresu administracji rządowej (tzw. zadania zlecone), które poprzez swoją skalę oraz swoją konstrukcję oddziałują silnie na dysproporcje dochodowe JST. Środki te stanowiły przeciętnie 35% dochodów ogółem gmin i powiatów w latach 2007–2021. Ponad dwukrotny wzrost skali dotacji na zadania zlecone nastąpił skokowo od 2016 roku, wraz z wprowadzeniem programu 500+ wypłacanego przez JST – w 2021 roku stanowiła ona 20% dochodów ogółem. Udział subwencji oświatowej natomiast stopniowo maleje w całości dochodów gmin i powiatów – w 2021 roku było to 17%.

Analizując miary zróżnicowania (patrz tabela 6.2), widać, iż subwencja oświatowa i dotacje na zadania zlecone stanowią pośrednio istotny mechanizm wyrównawczy. O ile zróżnicowanie tych instrumentów wewnątrz kategorii JST jest niewielkie z wyjątkiem powiatów, to zmniejszają one istniejące dysproporcje dochodowe na mieszkańca pomiędzy poszczególnymi kategoriami gmin. W największym stopniu korzystają z nich GW, a następnie GMW. Relatywnie najmniejsze wpływy *per capita* uzyskują z nich GM. Łącznie instrumenty te zmniejszają dysproporcje dochodowe pomiędzy gminami a MNPP, które jak wcześniej wskazano, są stosunkowo duże na poziomie dochodów własnych JST. Wszelako należy zauważyć, iż oddziaływanie tych kategorii dochodów na wyrównywanie dysproporcji stopniowo zmniejsza się przez ostatnie 15 lat.

Na dalsze zmniejszenie dysproporcji pomiędzy JST wpływają też dwa główne dedykowane do tego instrumenty, czyli część wyrównawcza i część równoważąca subwencji ogólnej. Instrumenty te mają stosunkowo powszechny zakres oddziaływania. Z subwencji wyrównawczej korzysta ok. 90% powiatów, GW i GMW oraz ok. 50%–60% GM i ok. 40% MNPP (patrz tabela 6.7 i 6.8 w załączniku). Wszelako siła oddziaływania tego instrumentu jest bardzo zróżnicowana – jego istotne oddziaływanie występuje w GW, GMW i powiatach. Dla GW część wyrównawcza

Tabela 6.2. Subwencja oświatowa i dotacje na zadania z zakresu administracji rządowej, razem w zł per capita; miary zróżnicowania w %

Powiaty	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
mediana, zł	327	366	400	420	434	447	454	455	445	445	440	451	494	578	601
10 perc. /mediana	53	53	52	54	52	55	55	54	54	54	51	49	48	46	49
90 perc. /mediana	128	130	130	129	128	130	131	129	129	131	133	131	133	134	134
wsp. zmienności	30	30	31	30	30	31	32	32	32	32	32	32	32	33	33
wsp. Theila	5.1	5.1	5.3	5.2	5.1	5.3	5.4	5.5	5.4	5.4	5.6	5.7	5.8	6.2	6.0
wsp. Gini	16.8	16.8	17.2	17.0	16.8	17.2	17.4	17.5	17.5	17.5	17.7	17.8	18.0	18.5	18.2
GW															
mediana, zł	985	1057	1097	1172	1181	1223	1213	1231	1256	1900	2097	2120	2357	2632	2632
10 perc. /mediana	79	79	78	77	77	78	78	78	80	81	82	82	85	86	86
90 perc. /mediana	121	122	121	124	123	123	123	123	123	122	122	121	119	118	118
wsp. zmienności	17	18	17	41	19	18	18	18	18	16	17	15	14	13	13
wsp. Theila	1.4	1.6	1.5	4.2	1.8	1.7	1.7	1.6	1.5	1.3	1.3	1.2	0.9	0.8	0.8
wsp. Gini	9.3	9.9	9.7	12.0	10.5	10.2	10.1	10.1	9.7	9.0	8.9	8.5	7.6	7.1	7.2
GMW															
mediana, zł	882	939	967	1025	1041	1072	1071	1096	1127	1708	1923	1949	2204	2479	2490
10 perc. /mediana	75	74	74	74	73	74	74	75	77	79	79	80	82	85	85
90 perc. /mediana	126	129	128	130	128	128	128	127	126	122	120	118	116	116	116
wsp. zmienności	20	22	21	23	21	21	20	20	19	17	17	16	14	12	13

Powiaty	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
wsp. Theila	2.0	2.3	2.1	2.6	2.3	2.2	2.1	2.1	1.8	1.5	1.4	1.2	1.0	0.8	0.8
wsp. Gini	11.2	12.1	11.7	12.7	12.1	11.8	11.6	11.5	10.7	9.7	9.4	8.8	7.7	7.0	7.0
GM															
mediana, zł	670	695	719	763	777	812	824	849	899	1375	1569	1624	1896	2203	2232
10 perc. /mediana	78	77	80	79	78	80	80	80	81	83	82	83	85	86	85
90 perc. /mediana	130	134	136	139	137	135	130	129	126	126	124	121	120	118	118
wsp. zmienności	25	25	24	33	24	24	23	23	21	18	16	16	14	13	13
wsp. Theila	2.7	2.9	2.7	4.1	2.7	2.6	2.4	2.4	2.1	1.5	1.3	1.2	1.0	0.8	0.8
wsp. Gini	12.5	12.8	12.4	13.9	12.5	12.1	11.8	11.7	11.0	9.4	8.9	8.7	7.9	7.1	7.1
MNPP															
mediana, zł	1007	1087	1192	1255	1343	1408	1450	1452	1501	1952	2106	2179	2577	3028	3094
10 perc. /mediana	78	77	74	74	72	73	73	75	76	79	80	81	82	84	84
90 perc. /mediana	133	134	133	137	132	134	133	135	132	130	130	130	126	127	127
wsp. zmienności	22	23	23	27	24	23	23	23	22	19	18	18	16	15	15
wsp. Theila	2.3	2.5	2.6	3.4	2.7	2.6	2.6	2.5	2.3	1.7	1.6	1.5	1.3	1.2	1.1
wsp. Gini	12.3	12.7	13.0	14.2	13.3	13.0	13.0	12.7	12.2	10.6	10.1	10.0	9.2	8.7	8.7

Źródło: analiza własna w oparciu o dane Ministerstwa Finansów

subwencji ogólnej stanowiła typowo 8%–12% ich dochodów ogółem, z tendencją malejącą od 2010 roku. Dla GMW było to typowo 5%–7% ich dochodów ogółem, również z tendencją malejącą od 2010 roku. Dla powiatów to 6%–8% z tendencją rosnącą od 2015 roku. Natomiast w przypadku GM subwencja wyrównawcza to 1,5%, a w przypadku MNPP jedynie ok. 0,2% ich dochodów ogółem w latach 2007–2021. W efekcie subwencja wyrównawcza stanowi istotny instrument wyrównywania dysproporcji dochodowych pomiędzy kategoriami JST, zmniejszając dystans GW i GMW do MNPP.

Odmienne oddziałuje na JST część równoważąca subwencji ogólnej. Korzysta z niej praktycznie 100% powiatów i MNPP oraz 50%–70% gmin z poszczególnych kategorii. Ma za zadanie zmniejszać zróżnicowanie pomiędzy jednostkami w ramach danej kategorii. Systemowo jej wpływ jest zauważalny w przypadku powiatów, gdzie stanowi ok. 2,4% dochodów ogółem, oraz MNPP – ok. 1,0%. W gminach jej systemowe znaczenie jest minimalne – w 2021 roku to ok. 0,2% dochodów ogółem<sup>255</sup>.

Łącznie instrumenty subwencji oraz dotacji na zadania zlecone powodują wyrównanie dysproporcji dochodowych wewnątrz kategorii JST, jak i pomiędzy tymi kategoriami. Ich wpływ widać, porównując zróżnicowanie dochodów ogółem JST (tabela 6.3) ze zróżnicowaniem dochodów własnych JST (tabela 6.5). W szczególności zauważalne jest 2–3-krotne obniżenie wskaźnika Gini dla gmin dla dochodów ogółem w porównaniu z dochodami własnymi. Podobnie zauważalnie niższe są współczynniki zmienności. Potwierdza to skuteczność oddziaływania powyższych mechanizmów – najsilniejszą w przypadku GW, a najmniejszą w przypadku GM.

Należy przy tym zwrócić uwagę na dwa zjawiska. Po pierwsze wyrównanie dysproporcji dochodowych następuje najsilniej w GW – zarówno między gminami wiejskimi (przykładowo dla 2021 roku finalny wskaźnik Gini na poziomie 7,5% wobec 22%, a współczynnik zmienności 21% wobec 62%), jak i w relacji do najzamożniejszych JST, czyli MNPP (przykładowo dla 2021 roku relacja mediany dochodów ogółem GW, powiększonych o dochód dla powiatu wzrasta do aż 97% średniej dla MNPP, w porównaniu z 65% przy dochodach własnych). Podobne, choć słabsze tendencje zachodzą w GMW. Po drugie, widać iż zjawisko zmniejszania dysproporcji wewnątrz poszczególnych kategorii JST z perspektywy dochodów ogółem następowało w sposób systematyczny w całym okresie 2007–2021 i dotyczyło wszystkich kategorii poza Powiatami, gdzie zróżnicowanie to utrzymuje się na stałym poziomie. Natomiast zjawisko nadganiania wydatków ogółem *per capita* w gminach do poziomu w MNPP nie przebiegało jednostajnie. Dysproporcje te zmniejszały się do 2011 roku (osiągając zbliżony poziom jak w 2021 roku), następnie się pogłębiły i zaczęły się ponownie zmniejszać od lat 2015–2016.

<sup>255</sup> Zbliżone wnioski odnośnie do wpływu części oświatowej, równoważącej i (w drugim z odwołań) wyrównawczej na kształtowanie się dochodów JST zawiera: J. Szotno-Koguc: *Subwencja ogólna jako instrument wsparcia transferowego samorządu gminnego*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu 485, 2017, s. 462–471 oraz S. Kańduła: *The Efficiency of Fiscal...*, op cit., s. 803–825.

Tabela 6.3. Dochody ogółem w zł per capita; miary zróżnicowania w %

Powiaty	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
mediana, zł	654	729	811	905	932	901	927	948	940	953	1010	1101	1213	1410	1471
10 perc. /mediana	73	75	73	76	76	74	76	76	78	77	78	79	79	73	76
90 perc. /mediana	127	128	130	130	130	125	128	127	128	125	125	129	126	128	127
wsp. zmienności	22	22	22	22	22	20	21	22	21	19	19	20	20	21	20
wsp. Theilla	2.4	2.4	2.4	2.3	2.5	2.1	2.2	2.3	2.1	1.7	1.8	1.9	1.9	2.2	2.0
wsp. Gini	12.0	12.0	12.3	11.9	12.3	11.3	11.6	11.7	11.1	10.3	10.6	10.9	10.7	11.7	11.1
GW															
mediana, zł	2178	2425	2569	2793	2944	3057	3133	3258	3377	3910	4291	4682	5174	5853	6514
10 perc. /mediana	87	87	86	84	84	85	85	85	85	88	88	87	89	88	88
90 perc. /mediana	121	122	120	131	129	125	125	127	129	118	119	120	120	119	119
wsp. zmienności	43	40	39	48	41	44	39	39	39	33	32	27	25	22	21
wsp. Theilla	3.8	3.2	3.3	4.9	3.9	3.7	3.4	3.3	3.4	2.5	2.5	2.1	1.8	1.6	1.5
wsp. Gini	10.1	9.3	9.4	12.1	11.4	10.5	10.4	10.2	10.5	8.2	8.5	8.6	8.0	7.9	7.5
GMW															
mediana, zł	2139	2358	2472	2699	2809	2933	3000	3166	3273	3817	4174	4533	5009	5645	6217
10 perc. /mediana	87	87	86	86	85	84	86	86	87	88	87	87	89	89	89
90 perc. /mediana	123	122	125	132	127	126	124	122	125	119	120	120	121	122	119
wsp. zmienności	23	28	50	26	34	40	39	23	20	17	16	16	15	15	15
wsp. Theilla	2.1	2.7	5.0	2.7	3.7	4.2	3.8	2.0	1.7	1.2	1.2	1.2	1.0	1.0	1.0
wsp. Gini	9.3	9.9	11.1	11.4	11.6	11.6	10.7	9.2	9.1	7.7	7.7	7.6	7.4	7.3	7.1

Powiaty	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
<b>GM</b>															
mediana, zł	2174	2348	2401	2648	2730	2783	2894	3087	3191	3797	4094	4499	5027	5599	6114
10 perc. /mediana	87	87	86	85	85	87	88	89	89	89	87	86	87	89	90
90 perc. /mediana	126	123	128	134	139	132	127	127	131	122	121	122	120	125	123
wsp. zmienności	30	25	20	36	52	85	41	44	23	28	22	26	28	19	19
wsp. Theila	3.5	2.4	1.8	4.3	6.5	11.9	4.6	5.0	2.2	2.6	1.9	2.5	2.6	1.6	1.5
wsp. Gini	11.8	10.1	9.6	12.7	13.8	14.9	11.3	11.2	9.9	9.0	8.5	9.7	9.2	8.4	7.9
<b>MNPP</b>															
mediana, zł	3221	3407	3572	3911	4094	4373	4529	4842	4939	5325	5623	6112	6822	7599	8252
10 perc. /mediana	83	88	81	80	81	82	81	78	82	86	85	85	85	89	89
90 perc. /mediana	133	123	119	119	126	122	125	124	125	116	116	118	114	121	117
wsp. zmienności	21	20	18	21	20	18	18	18	19	15	15	16	14	16	20
wsp. Theila	2.1	1.8	1.5	2.0	1.8	1.6	1.6	1.5	1.7	1.0	1.0	1.2	1.0	1.2	1.6
wsp. Gini	10.6	9.3	9.0	9.9	10.0	9.7	9.5	9.7	9.9	7.6	7.7	8.2	7.6	7.3	7.8

Źródło: analiza własna w oparciu o dane Ministerstwa Finansów

Warto również zwrócić uwagę na zróżnicowanie możliwości wydatkowych JST w konsekwencji wyrównania dysproporcji po stronie dochodowej. Jest ono znacząco niższe dla dochodów własnych JST, co wskazuje na osiągnięcie istotnego celu, jakim jest dążenie przez władze publiczne do zapewnienia zbliżonego poziomu usług publicznych dla obywateli bez względu na różnice w ich zamieszkaniu (patrz tabela 6.9 i 6.10 w załączniku). Widać również, iż w ramach poszczególnych kategorii JST zróżnicowanie wydatków bieżących jest bardzo niskie oraz wyższe w przypadku wydatków ogółem, co nie zaskakuje, gdyż obejmuje ono wydatki majątkowe, które w dużym stopniu mają charakter uznaniowy, w tym także silnie zależą od roku cyklu wyborczego<sup>256</sup>.

Wszelako występuje wyższa luka pomiędzy wydatkami gmin a wydatkami MNPP niż w przypadku dochodów ogółem (są niższe o ok. 10% *per capita* w 2021 roku) zarówno dla wydatków bieżących, jak i ogółem. Zarazem można zaobserwować tendencję, iż luka ta powiększa się na przestrzeni lat – przykładowo w 2010 roku wynosiła ok. 5%. Nie musi być to jednak zjawisko jednoznacznie negatywne – potencjalnie może wynikać też z niższych kosztów zapewnienia usług publicznych w mniejszych miejscowościach. Charakter tego zjawiska powinien zostać dokładnie przeanalizowany ze strony administracji rządowej.

## 5. Propozycje zmian mechanizmów wyrównawczych

Wciąż utrzymujące się dysproporcje dochodowe zarówno w ramach danych kategorii JST, jak i pomiędzy poszczególnymi kategoriami, choć malejące na przestrzeni ostatnich 15 lat, skłaniają do wprowadzania dalszych zmian w mechanizmach wyrównawczych dla JST. W tej części opracowania przedstawione są propozycje usprawnień systemowych opracowanych przez Ministerstwo Finansów w oparciu o m.in. analizy i rekomendacje przeprowadzone przez ekspertów Banku Światowego<sup>257</sup>. Obejmują one:

1. Wprowadzenie dodatkowych, indywidualnych udziałów w podatkach dochodowych pokrywających potrzeby wydatkowe samorządów.
2. Zmodyfikowaną kategoryzację jednostek samorządu terytorialnego.
3. Modyfikację stabilizującej reguły dochodowej.
4. Nowy system wyrównawczy, uwzględniający nie tylko dysproporcje dochodowe, ale również zróżnicowanie potrzeb wydatkowych jednostek samorządu terytorialnego.
5. Ograniczenie wpłat tzw. janosikowego.

<sup>256</sup> Zob. B.Z. Filipiak, K. Kluza: *Political Business Cycle in Local Governments in Transition and Developing Economies. Literature Review and Empirical Study for Poland*. Lex Localis–Journal of Local Self–Government 2022, vol. 20(4), s. 1057–1082.

<sup>257</sup> Bank Światowy. *Polska: Sprawiedliwość i efektywność: Reforma mechanizmu wyrównawczego w Polsce Usługa świadczona na zasadzie zwrotu poniesionych kosztów, Raport 2: Potencjał fiskalny (wersja ostateczna)*, maj 2019.

Poniżej zawarte jest uszczegółowienie zmian proponowanych w pkt 1–5.

Ad 1. JST posiadają udziały w podatkach dochodowych i w ocenie Banku Światowego mechanizm współdzielenia podatków jest przejrzysty. Rząd określa stawki i bazy podatkowe, a następnie dochody są dzielone na podstawie miejsca powstania, w którym zarejestrowani są podatnicy – osoby fizyczne i prawne<sup>258</sup>. Obecnie dochody JST z tytułu udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych liczone są od podatku pobieranego na zasadach ogólnych, tj. według skali podatkowej, o której mowa w art. 27 Ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych, oraz podatku pobieranego od dochodów z pozarolniczej działalności gospodarczej w wysokości 19%. Procentowa wysokość udziałów JST w zryczałtowanym podatku byłaby taka sama jak w dotychczasowych wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych, w których obecnie samorządy mają udział, tj. dla gmin docelowo 39,34% (w 2022 roku jest to 38,34%), powiatów – 10,25% oraz województw – 1,60%. Z kolei łączny udział JST w podatku dochodowym od osób prawnych wynosi 22,86%, w tym gmin – 6,71%, powiatów – 1,4% oraz województw – 14,75%.

W opinii Banku Światowego najbardziej właściwą jest reforma podatku dochodowego od osób fizycznych w celu wprowadzenia tzw. podatku komunalnego. W ramach takiego rozwiązania reformy dana JST mogłaby dokonywać podwyżki stawek, a w ten sposób uzyskane dodatkowe dochody pozostawałyby w dyspozycji tej jednostki<sup>259</sup>.

W proponowanym rozwiązaniu JST otrzymałyby indywidualne udziały we wpływach z podatków dochodowych w wysokości pokrywającej ich potrzeby wydatkowe. Byłyby to udziały dodatkowe w stosunku do obecnie obowiązujących. Istotą takiego rozwiązania jest koncepcja oparta na założeniu, iż w pierwszej kolejności źródłem finansowania JST powinna być ich własna lokalna baza podatkowa. Dochody w formie subwencji otrzymywałyby wyłącznie takie JST, których własny potencjał ekonomiczny uniemożliwiłby zapewnienie sfinansowania ich zadań. Do rozważenia i rozstrzygnięcia pozostaje kwestia partycypacji JST we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych pobieranego w formie ryczału od przychodów ewidencyjnych.

Ad 2. W celu precyzyjnego określenia potrzeb finansowych JST proponuje się skategoryzowanie jednostek w następujące grupy:

1. województwa;
2. powiaty;
3. miasta na prawach powiatu;
4. cztery grupy gmin wyodrębnione według poziomu dochodów z tytułu udziału w podatkach dochodowych *per capita* (przykładowy podział grupa 1: dochody >140% średnich dochodów podatkowych gmin; grupa 2: przedział dochodowy <140% –100%>; grupa 3: przedział <100–70%>; grupa 4: poniżej 70%).

<sup>258</sup> Ibidem, s. 22.

<sup>259</sup> Ibidem, s. 9.



Kategoryzacja na poziomie gmin jest uzasadniona zdaniem Ministerstwa Finansów różnicami w zakresie stopnia lub możliwości rozwoju. Z kolei podstawą wydzielenia odrębnej kategorii miast na prawach powiatu są przede wszystkim kryteria ustrojowe, związane z zakresem realizowanych zadań, innych niż w przypadku gminy lub powiatu.

W układzie wyodrębnionych kategorii JST ustalone byłyby ich potrzeby wydatkowe oraz kwoty referencyjne w zakresie stabilizującej reguły dochodowej.

Ad 3. Na mocy funkcjonującej stabilizującej reguły dochodowej (art. 9b UDJUST) planowane łączne dochody JST z tytułu udziału we wpływach z podatków dochodowych nie mogą być na dany rok budżetowy mniejsze niż dochody wykonane z roku poprzedzającego rok bazowy indeksowane wskaźnikiem średniookresowej dynamiki PKB. Reguła przedstawia skumulowane dochody wskaźnikiem średniookresowej, 8-letniej dynamiki PKB (przeciętnej długości cyklu koniunkturalnego). Zastosowanie stabilizującej reguły dochodowej ma także charakter antycykliczny. Wprowadzenie powyższego rozwiązania powinno zwiększać odporność JST zarówno na zmiany prawne w obszarze podatkowym, jak też ograniczać negatywne skutki wahań cyklu koniunkturalnego. W ocenie G. Kubalskiego i J. Czajkowskiego ze względu na przyjętą konstrukcję zastosowanie powyższej reguły powoduje przesunięcie środków z ludniejszych i bogatszych terenów na tereny biedniejsze<sup>260</sup>.

Zaproponowane tu zmiany w zakresie stabilizującej reguły dochodowej JST prowadziłyby do wzmocnienia rekompensowania ubytków podatkowych poprzez podwyższenie kwoty referencyjnej dla poszczególnych kategorii JST. Podział rekompensaty wynikającej z reguły stabilizującej następowałby co do zasady według kryteriów podatkowych, a nie jak ma to miejsce obecnie według liczby ludności. W przypadku oparcia kwoty referencyjnej dla poszczególnych, nowo wydzielonych kategorii JST na dochodach podatkowych na kwotach sprzed zmian podatkowych możliwe byłoby ograniczenie skutków zmian podatkowych wprowadzonych w latach 2021–2022, w szczególności dla jednostek mniej zamożnych.

Ad 4. W nowym systemie proponowane jest wprowadzenie jednolitych kryteriów identyfikacji samorządów najbogatszych i najbiedniejszych z uwzględnieniem nie tylko dysproporcji dochodowych między poszczególnymi JST, ale również zróżnicowania potrzeb wydatkowych. Wyrównanie liczone byłoby nie jak dotychczas na mieszkańca JST, tylko na mieszkańca przeliczeniowego w danej kategorii tych jednostek, który to mieszkaniec uwzględniałby „w sobie” zróżnicowane potrzeby wydatkowe w danej jednostce. Potrzeby wydatkowe danej JST – zgodnie z metodologią wypracowaną przez Ministerstwo Finansów we współpracy z Bankiem Światowym – odzwierciedlałyby indeks potrzeb wydatkowych (IPW). Indeks ten byłby liczbową miarą potrzeb wydatkowych w danej JST uwzględniającą obiektywne determinanty wydatków w największych obszarach działalności samorządów. Poniżej przedstawiony jest wzór indeksu dla potrzeb wydatkowych w danym obszarze realizacji zadań publicznych<sup>261</sup>:

<sup>260</sup> G. Kubalski, J. Czajkowski: *Skuteczność rekompensowania...*, op. cit., s. 12.

<sup>261</sup> Bank Światowy. *Polska: Sprawiedliwość i skuteczność...*, 2018, op. cit., s. 32.

$$IPW = \sum_{j=1}^x \left( \lambda_{f_x} [\beta_1 \frac{\text{Determinanta}_{1f_{1j}}}{\text{Suma determinant}_{1f_1}} + \beta_2 \frac{\text{Determinanta}_{2f_{1j}}}{\text{Suma determinant}_{2f_1}}] + \dots + \beta_N \frac{\text{Determinanta}_{Nf_{1j}}}{\text{Suma determinant}_{Nf_1}} \right)$$

gdzie:

$\lambda_1, \lambda_2 \dots \lambda_n$  – udział danego obszaru wydatkowego w całości wydatków bieżących netto danego szczebla jednostki samorządu terytorialnego (waga obszaru), przy czym  $\lambda_1 + \lambda_2 + \dots + \lambda_n = 100$ .

$\beta_1, \beta_2, \beta_3$  – współczynniki regresji, przy czym  $\beta_1 + \beta_2 + \beta_3 = 100$ .

Zidentyfikowane determinanty oraz struktura najważniejszych obszarów powinny mieć charakter stabilny i właściwie odnosić się do zróżnicowanych potrzeb wydatkowych JST.

Ad 5. Powołując się na doświadczenia zagraniczne, Bank Światowy zauważa, że tworzenie i wdrażanie systemu transferów wyrównawczych jest zadaniem niezwykle skomplikowanym. Proces taki ma na celu odpowiedzieć na dwa podstawowe pytania: o podstawę wyrównania oraz o sposób przeprowadzenia wyrównania. Pierwszym krokiem jest ustalenie, co jest podstawą wyrównania: dochody, wydatki, różnice kosztów itd., a w kolejnym należy zdecydować, w jaki sposób tego dokonać, tj. określić typ systemu wyrównawczego – paternalistyczny (pionowy), „braterski” (tzw. janosikowe) lub mieszany<sup>262</sup>.

Intencją proponowanego rozwiązania jest stworzenie systemu, w którym co do zasady JST nie dokonywałyby wpłat do budżetu państwa. Takie rozwiązanie znacznie uprościłoby przepływ środków finansowych. Co więcej przyjęcie takiego rozwiązania wykluczałoby powstanie niezdrowej sytuacji, w której JST jest najpierw płatnikiem tzw. janosikowego, a następnie – beneficjentem systemu korekcyjno-wyrównawczego. Wyeliminowane zostałyby również sytuacje, w których dana JST po dokonaniu wpłat ma mniejszy dochód na mieszkańca niż inna JST, która otrzymuje dodatkowe dochody będące konsekwencją wpłat do budżetu państwa tzw. janosikowego.

## Podsumowanie

Z przeprowadzonych przez autorów badań wynika, że obecnie funkcjonujące mechanizmy wyrównawcze częściowo spełniają swoją funkcję. W latach 2007–2021 nastąpiło bowiem zmniejszenie dysproporcji pomiędzy kategoriami JST, szczególnie w przypadku GW, jednak przy wciąż utrzymującym się stosunkowo wysokim ich poziomie. Zdaniem autorów celem mechanizmów wyrównawczych powinno być wyrównywanie dochodów JST, jak również właściwe uwzględnienie potrzeb wydatkowych JST z uwzględnieniem specyfiki poszczególnych kategorii JST. Służy temu zaprezentowana w opracowaniu koncepcja zmian w systemie finansowania JST, wypracowana przez rząd w oparciu o ekspertyzy Banku Światowego. Podkreślenia w tym zakresie wymaga fakt odniesienia się w wyżej wymienionej koncepcji do kwestii kategoryzacji gmin oraz określenia w sposób obiek-

<sup>262</sup> Bank Światowy. *Polska: Sprawiedliwość i skuteczność...*, 2019, op. cit., s. 26.

tywny potrzeb wydatkowych poszczególnych JST. Badania przeprowadzone przez autorów wykazały, że obecne mechanizmy udziału JST we wpływach w PIT i CIT zwiększają dysproporcje w dochodach własnych *per capita* pomiędzy kategoriami JST. Zatem do dalszego rozważenia pozostawałaby ocena, czy postulowane przez część JST (zwłaszcza dużych MNPP) rozwiązania w zakresie zwiększenia udziałów w PIT i CIT są uzasadnione w kontekście potrzeby eliminacji nierówności fiskalnych.

Tabela 6.4. Dochody własne JST – wpływy z PIT i CIT per capita; miary zróżnicowania w %

Powiaty	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
mediana, zł	91	105	96	96	108	115	121	132	144	157	173	197	217	219	248
10 perc. /mediana	71	73	67	70	71	72	74	73	73	73	73	73	74	74	74
90 perc. /mediana	158	154	153	158	157	153	150	153	153	150	149	148	146	143	145
wsp. zmienności	44	40	44	43	40	42	37	36	36	35	34	34	33	30	30
wsp. Theila	7.4	6.5	7.6	7.5	6.6	6.7	5.7	5.4	5.3	5.1	5.0	4.8	4.7	4.1	4.0
wsp. Gini	19.7	18.5	20.1	20.0	18.8	18.5	17.6	17.1	17.0	16.7	16.5	16.4	16.2	15.4	15.2
GW															
mediana, zł	198	241	214	219	258	280	307	342	379	416	463	539	614	628	716
10 perc. /mediana	65	65	60	62	63	65	64	65	65	65	65	64	63	64	65
90 perc. /mediana	208	198	215	210	199	195	196	186	186	186	185	180	179	174	174
wsp. zmienności	70	67	79	85	71	63	62	58	58	56	56	54	53	51	52
wsp. Theila	16.2	15.0	19.1	19.3	16.0	14.3	13.7	12.5	12.4	11.9	11.9	11.4	11.0	10.1	10.2
wsp. Gini	28.8	27.8	31.3	30.7	28.6	27.5	27.1	25.9	25.9	25.6	25.5	25.0	24.7	23.8	23.7
GMW															
mediana, zł	284	332	299	306	347	370	400	442	481	519	581	660	733	749	850
10 perc. /mediana	61	63	59	60	61	64	64	65	65	65	64	65	66	66	67
90 perc. /mediana	176	172	183	177	171	170	170	162	163	166	162	165	164	161	160
wsp. zmienności	59	54	62	58	56	62	52	47	45	44	43	42	41	38	38
wsp. Theila	12.2	10.8	13.2	12.1	11.0	11.3	9.5	8.2	8.0	7.7	7.5	7.4	7.2	6.3	6.2
wsp. Gini	25.4	24.1	26.4	25.4	23.9	23.3	22.4	21.0	21.0	20.8	20.6	20.5	20.3	19.4	19.2

Powiaty	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
<b>GM</b>															
mediana, zł	504	563	531	521	567	593	630	675	738	785	856	963	1048	1053	1209
10 perc. /mediana	70	72	68	70	73	75	75	76	76	77	77	77	77	76	76
90 perc. /mediana	146	144	143	146	141	144	144	147	142	143	138	139	141	138	138
wsp. zmienności	41	40	43	40	37	38	36	35	34	33	33	33	31	30	29
wsp. Theila	6.4	6.0	6.9	6.4	5.4	5.6	5.1	4.9	4.6	4.5	4.3	4.4	4.1	3.7	3.7
wsp. Gini	17.9	17.2	18.3	18.2	16.8	16.7	15.9	15.7	15.2	15.0	14.8	14.7	14.5	13.7	13.8
<b>MNPP</b>															
mediana, zł	839	908	857	845	946	980	993	1079	1164	1225	1297	1454	1584	1589	1826
10 perc. /mediana	75	76	73	73	75	77	80	78	79	77	78	79	78	77	76
90 perc. /mediana	139	143	145	146	135	135	136	134	137	143	147	144	152	143	143
wsp. zmienności	31	31	32	32	28	27	26	26	26	27	28	28	29	27	28
wsp. Theila	4.0	3.9	4.4	4.3	3.4	3.2	2.8	2.9	2.9	3.1	3.3	3.3	3.6	3.3	3.3
wsp. Gini	14.3	14.3	15.3	15.2	13.4	13.1	12.3	12.3	12.5	13.0	13.5	13.4	14.1	13.3	13.4

Źródło: analiza własna w oparciu o dane Ministerstwa Finansów

Tabela 6.5. Dochody własne JST ogółem w zł per capita; miary zróżnicowania w %

Powiaty	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
mediana, zł	193	212	208	232	236	235	248	265	287	303	329	361	458	525	502
10 perc. /mediana	72	73	72	74	74	74	75	77	76	76	75	76	77	78	81
90 perc. /mediana	138	137	139	147	137	140	145	143	141	142	137	139	132	137	140
wsp. zmienności	31	28	28	29	28	29	29	29	26	26	26	26	24	24	25
wsp. Theilla	4.2	3.6	3.6	3.9	3.7	3.9	3.8	3.8	3.3	3.3	3.3	3.3	2.7	2.6	2.8
wsp. Gini	15.6	14.5	14.7	15.4	14.8	15.3	15.3	14.9	14.1	14.1	14.2	14.1	12.5	12.9	13.1
<b>GW</b>															
mediana, zł	708	797	771	831	912	999	1070	1191	1255	1252	1322	1460	1669	2077	2062
10 perc. /mediana	63	63	63	61	60	61	62	63	63	65	65	67	67	68	66
90 perc. /mediana	195	178	184	197	188	183	179	171	169	171	177	172	166	154	162
wsp. zmienności	118	112	117	129	115	118	104	100	96	95	94	77	71	58	62
wsp. Theilla	22.4	19.5	21.0	22.9	20.6	19.4	17.8	16.4	15.7	16.0	16.5	13.6	12.1	9.2	10.4
wsp. Gini	30.0	27.8	28.7	30.2	29.1	27.8	26.9	25.8	25.4	25.3	25.9	24.6	23.3	20.6	22.0
<b>GMW</b>															
mediana, zł	908	1003	984	1062	1125	1198	1293	1415	1477	1502	1594	1742	1962	2263	2422
10 perc. /mediana	61	61	61	59	62	66	64	65	66	67	67	67	70	73	69
90 perc. /mediana	168	163	164	172	166	162	158	153	152	159	160	155	153	146	150
wsp. zmienności	57	61	118	58	79	77	71	44	44	45	45	44	39	36	40
wsp. Theilla	11.7	12.4	20.6	12.3	15.2	14.3	12.6	7.7	7.6	8.0	8.0	7.6	6.5	5.5	6.4
wsp. Gini	24.6	24.7	27.0	25.6	25.7	24.6	23.3	20.2	20.2	20.6	20.8	20.1	19.0	17.2	18.6

Powiaty	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
<b>GM</b>															
mediana, zł	1314	1445	1398	1447	1523	1596	1692	1895	1869	1960	2051	2263	2480	2828	2994
10 perc. /mediana	73	74	75	77	75	74	78	78	80	79	81	78	79	77	79
90 perc. /mediana	154	150	147	152	148	146	147	144	144	145	148	143	141	132	138
wsp. zmienności	48	40	34	49	78	101	56	61	32	44	34	39	48	35	34
wsp. Theila	8.4	6.1	4.8	7.8	12.2	16.4	8.2	8.8	4.2	6.2	4.7	5.6	6.7	4.6	4.4
wsp. Gini	20.3	17.4	16.4	18.5	19.5	20.6	17.1	17.2	14.6	15.9	15.4	16.3	16.3	14.1	14.5
<b>MNPP</b>															
mediana, zł	1907	1992	1916	2057	2162	2328	2393	2535	2697	2707	2830	3081	3292	3611	3943
10 perc. /mediana	72	78	72	72	76	72	76	79	77	81	82	80	83	82	80
90 perc. /mediana	162	147	155	151	143	137	142	146	142	148	151	152	149	143	142
wsp. zmienności	34	30	32	37	31	29	30	28	29	28	29	30	27	25	26
wsp. Theila	5.3	3.9	4.5	5.6	4.3	3.8	3.8	3.5	3.7	3.6	3.7	3.9	3.3	2.8	2.9
wsp. Gini	17.6	14.8	15.8	17.2	15.3	14.7	14.4	14.3	14.4	14.1	14.4	14.7	13.2	12.3	12.6

Źródło: analiza własna w oparciu o dane Ministerstwa Finansów

Tabela 6.6. Wybrane kategorie dochodów JST w mld zł

Powiaty	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Dochody ogółem	16.2	18.1	20.1	22.5	23.6	22.5	23.1	23.8	23.7	23.9	25.4	28.0	30.7	34.6	36.1
Dochody własne	5.2	5.8	5.7	6.3	6.5	6.6	6.9	7.4	7.9	8.5	9.1	10.1	12.3	14.0	13.7
z PIT i CIT	2.8	3.1	2.9	2.9	3.3	3.5	3.7	4.0	4.3	4.7	5.1	5.8	6.5	6.4	7.3
z podatków lok. i poz. doch. własne	2.4	2.7	2.8	3.4	3.2	3.1	3.2	3.5	3.6	3.8	3.9	4.2	5.8	7.6	6.5
Subwencja ogólna	7.4	8.1	9.2	9.7	10.1	10.2	10.3	10.2	10.0	10.2	10.3	10.5	11.6	13.4	15.0
część oświatowa	6.0	6.5	7.1	7.4	7.8	8.0	8.0	7.9	7.8	7.8	7.6	7.6	8.6	9.9	10.2
część wyrównawcza	1.0	1.2	1.5	1.7	1.5	1.5	1.5	1.5	1.5	1.7	1.8	2.0	2.2	2.6	2.9
część równoważąca	0.3	0.4	0.5	0.5	0.6	0.6	0.6	0.6	0.6	0.6	0.6	0.6	0.7	0.7	0.8
Dotacje ogółem	3.5	4.2	5.2	6.4	6.9	5.7	5.9	6.2	5.7	5.2	6.0	7.4	6.7	7.2	7.3
na zadania z zakr. admin. rządowej	1.6	2.0	2.3	2.4	2.5	2.6	2.7	2.8	2.7	2.7	2.7	2.8	3.0	3.4	3.6
GW															
Dochody ogółem	23.6	25.9	27.4	30.8	32.2	33.4	34.3	36.1	37.6	43.5	47.8	52.3	58.3	64.8	71.7
Dochody własne	9.5	10.2	10.2	11.1	12.0	12.9	13.9	15.2	16.1	16.5	17.6	19.4	22.0	25.8	26.5
z PIT i CIT	2.9	3.5	3.3	3.4	3.9	4.2	4.5	5.0	5.5	6.1	6.8	7.8	8.9	9.0	10.3
z podatków lok. i poz. doch. własne	6.5	6.7	6.9	7.7	8.2	8.7	9.4	10.2	10.6	10.4	10.9	11.6	13.2	16.8	16.2
Subwencja ogólna	9.2	10.3	11.5	11.8	12.0	12.7	12.8	12.6	12.9	13.3	13.7	14.3	15.3	16.0	21.2
część oświatowa	6.3	6.9	7.4	7.8	8.1	8.6	8.6	8.7	8.9	9.1	9.2	9.5	10.1	10.3	10.7
część wyrównawcza	2.8	3.3	3.9	3.8	3.7	3.9	4.1	3.8	3.8	4.0	4.3	4.6	5.0	5.5	5.8



## Rozdział 6. NIERÓWNOŚCI FISKALNE W JST I MECHANIZMY KOREKCYJNO-WYRÓWNAWCZE... 127

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
<b>Powiaty</b>															
część równoważąca	0.1	0.1	0.2	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.2	0.2	0.2
Dotacje ogółem	4.9	5.4	5.8	7.9	8.2	7.8	7.6	8.3	8.5	13.7	16.5	18.5	20.9	23.0	24.0
na zadania z zakr. admin. rządowej	3.7	3.8	3.7	4.5	4.2	4.1	4.1	4.3	4.4	11.1	13.4	13.5	15.7	18.4	18.1
<b>GMW</b>															
Dochody ogółem	19.9	21.9	22.7	25.1	26.4	27.4	28.0	29.5	30.6	35.6	38.9	42.2	47.0	51.8	56.5
Dochody własne	10.0	11.0	10.7	11.5	12.4	13.1	13.9	14.9	15.6	16.2	17.2	18.7	20.8	23.2	24.7
z PIT i CIT	3.5	4.0	3.7	3.7	4.3	4.5	4.8	5.2	5.7	6.1	6.8	7.7	8.6	8.5	9.6
z podatków lok. i poz. doch. własne	6.5	7.0	7.0	7.7	8.1	8.6	9.1	9.8	9.9	10.0	10.4	11.0	12.2	14.6	15.1
Subwencja ogólna	6.0	6.7	7.4	7.6	7.8	8.3	8.3	8.2	8.5	8.9	9.1	9.5	10.3	10.6	13.4
część oświatowa	4.6	5.0	5.3	5.6	5.8	6.2	6.2	6.2	6.5	6.7	6.8	7.1	7.6	7.7	8.0
część wyrównawcza	1.3	1.6	1.9	1.9	1.8	1.9	1.9	1.8	1.9	2.0	2.1	2.3	2.5	2.8	2.9
część równoważąca	0.1	0.2	0.2	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
Dotacje ogółem	3.9	4.2	4.6	6.0	6.2	6.1	5.8	6.3	6.5	10.6	12.6	14.0	16.0	18.0	18.5
na zadania z zakr. admin. rządowej	2.9	2.9	2.8	3.2	3.1	3.1	3.1	3.3	3.4	8.3	10.1	10.2	12.1	14.5	14.2
<b>GM</b>															
Dochody ogółem	13.2	14.2	14.5	16.1	16.9	17.2	17.7	18.9	19.5	22.7	24.5	26.9	29.9	32.5	35.2
Dochody własne	8.6	9.3	8.9	9.4	9.9	10.3	10.7	11.6	11.9	12.5	13.2	14.4	15.6	16.6	18.0
z PIT i CIT	3.4	3.8	3.5	3.5	3.9	4.1	4.2	4.5	4.9	5.2	5.6	6.3	6.8	6.7	7.5
z podatków lok. i poz. doch. własne	5.1	5.5	5.4	5.9	6.0	6.2	6.5	7.0	7.0	7.3	7.6	8.1	8.8	10.0	10.4

Powiaty	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Subwencja ogólna	2.6	2.8	3.1	3.2	3.4	3.6	3.7	3.8	4.0	4.2	4.3	4.5	4.8	5.0	6.4
część oświatowa	2.3	2.5	2.7	2.9	3.0	3.3	3.3	3.4	3.6	3.7	3.9	4.0	4.3	4.4	4.6
część wyrównawcza	0.2	0.2	0.2	0.3	0.3	0.2	0.3	0.3	0.3	0.4	0.4	0.4	0.5	0.5	0.6
część równoważąca	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.0	0.0
Dotacje ogółem	2.1	2.1	2.5	3.5	3.6	3.3	3.3	3.6	3.6	6.0	7.0	8.0	9.4	10.9	10.9
na zadania z zakr. admin. rządowej	1.5	1.5	1.4	1.6	1.5	1.6	1.6	1.7	1.8	4.4	5.4	5.5	6.8	8.4	8.2
MNPP															
Dochody ogółem	47.2	49.7	50.6	54.2	57.2	61.6	64.2	68.3	70.6	74.4	78.5	85.5	93.9	100.3	111.0
Dochody własne	33.0	34.3	33.3	34.3	36.0	37.4	40.1	42.9	44.8	45.9	48.3	52.4	55.1	56.1	62.9
z PIT i CIT	14.6	15.9	15.1	14.5	15.5	15.9	16.4	17.6	19.0	20.4	22.1	25.1	27.5	26.8	30.4
z podatków lok. i poz. doch. własne	18.3	18.4	18.2	19.7	20.4	21.5	23.6	25.3	25.8	25.5	26.2	27.4	27.6	29.3	32.6
Subwencja ogólna	9.3	10.3	11.3	11.8	12.5	13.3	13.5	13.6	13.9	14.5	14.8	15.4	17.1	18.8	22.8
część oświatowa	8.5	9.3	10.2	10.7	11.5	12.3	12.6	12.6	12.9	13.4	13.8	14.2	15.8	17.3	18.1
część wyrównawcza	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.2	0.2	0.2	0.3	0.3	0.4
część równoważąca	0.6	0.6	0.7	0.7	0.6	0.6	0.6	0.6	0.6	0.7	0.7	0.8	0.8	1.0	1.0
Dotacje ogółem	4.6	4.9	5.8	7.8	8.4	10.6	10.6	11.8	11.9	14.1	15.4	17.7	21.7	25.4	25.3
na zadania z zakr. admin. rządowej	3.2	3.2	3.3	3.6	3.6	3.7	3.8	3.9	4.1	9.0	10.9	11.2	14.7	18.3	18.1

Uwaga: JST zostały przypisane do poszczególnych kategorii (podtypów) według stanu obowiązującego na 2021 rok  
 Źródło: analiza własna w oparciu o dane Ministerstwa Finansów

Tabela 6.7. Subwencja wyrównawcza w zł per capita; miary zróżnicowania w %

Powiaty	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
mediana, zł	48	57	73	78	72	70	73	74	73	77	83	91	101	114	126
10 perc. /mediana	41	43	42	44	42	41	39	40	39	40	44	42	38	35	35
90 perc. /mediana	150	157	165	182	169	165	167	164	173	182	197	205	219	235	242
wsp. zmienności	44	45	47	52	47	47	48	48	50	51	53	57	61	65	68
wsp. Theila	11.5	11.7	12.2	14.3	12.3	12.3	12.9	13.2	13.6	13.7	14.8	16.8	18.8	20.7	22.3
% otrzymujących	94	94	93	93	93	93	92	93	92	91	91	91	91	92	92
GW															
mediana, zł	326	386	460	446	436	468	484	438	447	472	507	562	608	685	728
10 perc. /mediana	35	33	33	34	34	32	31	33	34	33	32	31	31	30	30
90 perc. /mediana	144	140	139	145	145	142	145	154	156	157	154	152	154	154	154
wsp. zmienności	41	41	41	42	42	42	43	46	47	47	47	46	47	47	47
wsp. Theila	9.8	9.8	9.8	10.2	10.3	10.3	11.0	12.1	12.3	12.5	12.4	12.1	12.6	12.5	12.8
% otrzymujących	95	95	95	95	94	94	94	94	93	93	93	93	93	93	93
GMW															
mediana, zł	225	257	308	308	291	315	326	303	296	320	341	377	406	467	506
10 perc. /mediana	25	25	24	25	23	22	25	25	28	27	27	26	25	27	25
90 perc. /mediana	177	179	176	173	180	178	179	182	193	189	189	188	188	186	185
wsp. zmienności	56	56	55	54	56	56	56	58	57	58	57	56	57	56	57
wsp. Theila	17.4	17.4	16.8	16.6	18.0	17.8	17.7	18.4	17.9	18.1	18.1	17.6	18.2	17.5	17.6
% otrzymujących	88	90	90	89	90	88	87	87	86	87	87	87	87	87	87

Powiaty	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
<b>GM</b>															
mediana, zł	74	82	95	104	105	103	122	109	124	126	128	131	150	175	198
10 perc. /mediana	22	16	26	23	19	12	19	22	25	29	29	31	27	34	31
90 perc. /mediana	273	261	273	266	258	251	222	251	239	254	258	289	266	247	235
wsp. zmienności	82	81	80	78	81	80	77	78	73	74	75	76	72	71	67
wsp. Theila	32.1	31.5	29.8	30.0	31.7	32.3	29.2	29.3	26.0	26.4	27.0	26.5	24.8	24.7	22.1
% otrzymujących	48	47	52	52	53	51	48	54	53	53	54	53	57	57	58
<b>MNPP</b>															
mediana, zł	19	48	34	50	73	81	34	43	57	60	26	71	86	82	92
10 perc. /mediana	2	3	1	1	3	6	3	1	2	6	5	3	1	3	4
90 perc. /mediana	44.8	180	330	305	241	203	389	296	271	293	737	323	307	404	412
wsp. zmienności	104	78	101	94	85	72	92	96	91	84	108	94	98	100	94
wsp. Theila	57.4	37.3	54.2	49.4	43.4	31.6	44.8	51.2	46.8	38.7	60.2	50.6	53.6	54.1	47.6
% otrzymujących	35	30	33	33	33	30	32	38	36	38	41	39	44	44	44

Źródło: analiza własna w oparciu o dane Ministerstwa Finansów

Tabela 6.8. Subwencja równoważąca w zł per capita; miary zróżnicowania w %

Powiaty	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
mediana, zł	14	16	20	21	24	24	24	24	25	25	26	27	27	27	29
10 perc. /mediana	12	19	21	22	22	26	30	27	28	23	17	18	18	19	20
90 perc. /mediana	252	246	237	234	233	240	234	239	221	206	213	216	232	264	263
wsp. zmienności	78	77	76	74	72	71	70	80	71	70	72	72	74	78	77
wsp. Theila	31.3	29.0	28.0	27.1	25.7	23.8	23.7	27.1	24.1	23.7	25.8	26.1	27.4	29.7	29.4
% otrzymujących	99	100	99	100	100	100	100	100	100	99	100	99	99	100	99
GW															
mediana, zł	16	20	24	21	21	22	20	20	19	19	20	21	24	28	29
10 perc. /mediana	16	15	15	16	16	18	18	16	16	16	16	16	13	12	11
90 perc. /mediana	250	231	225	278	245	215	223	255	265	275	255	270	260	239	249
wsp. zmienności	77	73	72	81	75	68	70	79	80	82	79	79	78	78	79
wsp. Theila	30.4	28.1	27.4	32.4	28.9	24.6	25.9	30.8	32.3	33.7	31.5	31.6	31.6	31.4	32.7
% otrzymujących	60	63	63	55	57	63	60	50	50	52	53	55	56	57	56
GMW															
mediana, zł	15	18	19	15	15	18	17	16	17	17	16	16	15	17	16
10 perc. /mediana	19	22	21	17	16	18	18	16	20	18	16	16	14	13	15
90 perc. /mediana	238	240	250	287	277	227	251	263	272	281	281	282	308	292	338
wsp. zmienności	75	76	78	85	83	76	79	82	82	83	84	86	90	91	94
wsp. Theila	27.6	27.6	29.0	34.0	33.1	28.4	30.4	32.7	32.1	32.6	33.3	34.9	38.1	39.1	40.8
% otrzymujących	77	79	78	77	77	79	79	76	75	75	76	77	77	76	76

Powiaty	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
<b>GM</b>															
mediana, zł	16	16	15	12	13	14	13	13	14	14	14	13	12	11	10
10 perc. /mediana	16	14	19	21	16	21	13	12	15	17	13	14	13	14	14
90 perc. /mediana	249	246	243	266	261	263	295	300	278	279	271	255	280	303	324
wsp. zmienności	91	87	91	99	98	94	93	97	93	92	96	99	97	101	100
wsp. Theila	33.6	31.4	32.6	36.6	36.0	34.6	35.5	38.6	36.4	35.8	38.3	39.9	38.2	40.6	39.9
% otrzymujących	62	60	62	64	62	62	60	61	58	55	54	55	51	50	50
<b>MNPP</b>															
mediana, zł	49	53	58	55	56	56	58	57	59	61	61	65	68	80	83
10 perc. /mediana	53	55	56	57	53	52	53	50	50	55	58	58	57	57	56
90 perc. /mediana	178	164	178	173	176	174	181	177	164	182	178	167	175	161	167
wsp. zmienności	42	42	41	40	43	46	44	49	44	41	37	37	41	38	40
wsp. Theila	8.6	8.4	8.2	7.6	8.9	10.0	9.4	11.5	9.6	8.1	6.9	7.0	8.3	7.3	8.1
% otrzymujących	98	98	98	98	98	98	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Źródło: analiza własna w oparciu o dane Ministerstwa Finansów

Tabela 6.9. Wydatki bieżące w zł per capita; miary zróżnicowania w %

Powiaty	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
mediana, zł	570	628	693	755	779	789	805	816	806	810	846	905	989	1108	1188
10 perc. /mediana	71	73	72	73	72	74	74	75	73	74	74	73	72	69	69
90 perc. /mediana	128	130	129	128	129	128	130	127	129	131	129	128	127	131	128
wsp. zmienności	22	21	22	22	25	21	22	22	22	22	22	23	22	23	23
wsp. Theila	2.4	2.3	2.5	2.5	3.1	2.4	2.5	2.5	2.4	2.4	2.4	2.5	2.4	2.7	2.6
wsp. Gini	12.4	12.1	12.5	12.5	13.5	12.1	12.5	12.3	12.3	12.2	12.1	12.4	12.1	12.9	12.7
GW															
mediana, zł	1812	1996	2136	2355	2403	2523	2584	2707	2752	3424	3738	3931	4333	4753	5040
10 perc. /mediana	86	85	86	86	86	86	86	87	87	87	87	87	89	89	89
90 perc. /mediana	120	122	121	121	121	120	120	121	120	117	116	116	115	115	115
wsp. zmienności	24	23	24	35	29	29	30	26	30	26	23	22	20	20	19
wsp. Theila	1.8	1.8	1.8	3.2	2.2	2.2	2.3	2.0	2.2	1.8	1.6	1.4	1.3	1.2	1.2
wsp. Gini	8.3	8.5	8.5	9.9	8.7	8.6	8.7	8.5	8.5	7.6	7.5	7.2	6.7	6.5	6.4
GMW															
mediana, zł	1777	1952	2085	2304	2320	2426	2520	2630	2709	3317	3644	3837	4245	4692	4960
10 perc. /mediana	86	86	86	85	87	88	86	87	88	88	87	88	89	90	90
90 perc. /mediana	121	123	122	124	122	123	123	122	122	117	117	115	116	115	114
wsp. zmienności	18	18	18	19	21	33	22	21	18	15	14	14	13	12	13
wsp. Theila	1.4	1.5	1.4	1.6	1.8	2.9	1.8	1.7	1.4	1.0	0.9	0.9	0.8	0.7	0.7
wsp. Gini	8.4	8.7	8.5	9.0	8.7	9.3	8.8	8.5	8.1	7.0	7.0	6.7	6.4	6.0	6.1

Powiaty	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
<b>GM</b>															
mediana, zł	1756	1910	2077	2236	2262	2352	2480	2609	2725	3262	3584	3800	4273	4753	4984
10 perc. /mediana	88	85	85	86	89	89	88	89	88	90	89	88	88	89	91
90 perc. /mediana	125	123	121	127	125	125	123	125	123	118	117	117	117	117	118
wsp. zmienności	21	21	21	25	21	43	28	33	20	18	18	17	15	15	16
wsp. Theila	1.8	1.9	1.9	2.4	1.8	4.6	2.7	3.2	1.7	1.3	1.3	1.2	1.0	1.0	1.1
wsp. Gini	9.2	9.4	9.4	10.2	9.0	10.5	9.5	9.5	8.4	7.3	7.2	7.3	7.0	6.6	6.9
<b>MNPP</b>															
mediana, zł	2505	2798	2986	3219	3449	3603	3778	3909	4018	4606	4926	5232	5844	6537	6919
10 perc. /mediana	85	84	86	85	85	87	89	90	88	89	88	87	87	88	89
90 perc. /mediana	119	120	120	120	118	118	118	120	119	115	117	117	116	115	114
wsp. zmienności	15	15	16	16	16	15	14	14	14	12	12	12	12	11	11
wsp. Theila	1.1	1.1	1.1	1.2	1.2	1.1	0.9	0.9	0.9	0.7	0.7	0.7	0.7	0.6	0.5
wsp. Gini	7.7	7.7	7.8	8.2	8.2	8.0	7.1	7.1	7.1	6.3	6.3	6.5	6.5	5.9	5.5

Źródło: analiza własna w oparciu o dane Ministerstwa Finansów



Tabela 6.10. Wydatki ogółem w zł per capita; miary zróżnicowania w %

Powiaty	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
mediana, zł	649	719	851	954	953	902	920	962	928	932	1003	1131	1179	1322	1407
10 perc. /mediana	72	73	75	75	73	74	74	74	77	76	77	78	78	71	72
90 perc. /mediana	129	130	130	132	131	127	132	126	130	125	126	128	129	129	125
wsp. zmienności	23	23	22	22	23	21	22	22	22	19	19	22	21	23	21
wsp. Theila	2.6	2.7	2.5	2.4	2.6	2.3	2.5	2.4	2.3	1.8	1.8	2.2	2.1	2.6	2.3
wsp. Gini	12.5	12.7	12.5	12.3	12.6	11.8	12.3	12.0	11.8	10.6	10.7	11.5	11.5	12.5	11.9
GW															
mediana, zł	2147	2402	2676	3142	3089	3005	3070	3277	3274	3783	4320	4844	5124	5500	5915
10 perc. /mediana	85	85	84	81	82	84	84	85	84	87	86	85	87	87	87
90 perc. /mediana	125	124	125	132	134	129	128	130	131	118	121	126	125	121	122
wsp. zmienności	42	48	60	38	38	32	36	33	39	29	29	29	24	25	23
wsp. Theila	3.9	4.2	5.4	4.2	3.9	3.0	3.3	3.1	3.7	2.2	2.2	2.6	2.0	1.9	1.8
wsp. Gini	10.8	10.6	11.3	12.7	12.5	10.9	11.0	10.9	11.2	8.3	9.0	10.1	9.0	8.4	8.4
GMW															
mediana, zł	2117	2369	2625	3031	2999	2917	2961	3172	3179	3683	4221	4750	4997	5380	5817
10 perc. /mediana	85	85	85	82	82	85	85	86	87	88	86	85	87	89	88
90 perc. /mediana	125	124	130	133	130	131	128	126	126	120	121	125	123	121	121
wsp. zmienności	25	26	22	27	31	46	43	29	25	16	16	19	17	15	16
wsp. Theila	2.4	2.7	2.1	3.0	3.3	5.0	4.5	2.9	2.4	1.2	1.2	1.6	1.3	1.0	1.2
wsp. Gini	10.4	10.5	10.3	12.3	12.0	12.5	11.7	10.6	10.2	7.8	8.1	9.2	8.3	7.5	7.8

Powiaty	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
<b>GM</b>															
mediana, zł	2126	2376	2667	2862	2852	2800	2870	3056	3130	3617	4109	4592	5058	5505	5891
10 perc. /mediana	84	86	83	85	83	86	87	88	87	90	88	88	86	87	86
90 perc. /mediana	133	128	130	134	139	131	128	131	133	121	119	128	122	123	118
wsp. zmienności	26	22	24	32	35	85	50	50	24	24	26	31	21	18	19
wsp. Theila	2.8	2.1	2.5	3.9	4.3	11.8	6.0	6.0	2.4	2.1	2.4	3.5	1.9	1.4	1.5
wsp. Gini	11.4	10.3	10.9	12.9	13.4	15.4	12.5	12.7	10.7	8.5	9.1	11.3	9.1	8.4	8.1
<b>MNPP</b>															
mediana, zł	3159	3521	3898	4208	4370	4486	4635	4897	4883	5192	5652	6380	6900	7646	7961
10 perc. /mediana	82	84	81	79	77	80	79	79	81	87	85	83	85	88	89
90 perc. /mediana	135	123	126	118	127	128	123	127	129	117	115	120	119	125	122
wsp. zmienności	20	24	21	24	22	20	18	20	18	13	13	16	16	19	21
wsp. Theila	1.9	2.4	2.0	2.4	2.2	1.9	1.6	1.8	1.6	0.8	0.8	1.2	1.2	1.5	1.8
wsp. Gini	10.5	10.6	10.4	10.6	11.2	10.6	9.9	10.6	9.9	7.0	6.9	8.4	8.5	8.3	8.5

Źródło: analiza własna w oparciu o dane Ministerstwa Finansów

# **Wpływ reguł fiskalnych na finanse samorządowe**



# 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 Lodziensis 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. Szołno-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 przyznanych 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).



# Rozdział 8

Sławomir Franek

## LOKALNE REGUŁY FISKALNE W KRAJOWYM SYSTEMIE RAM FISKALNYCH W POLSCE

### Wstęp

Możliwość prowadzenia przez dany kraj zrównoważonej polityki fiskalnej jest mocno warunkowana jego ramami fiskalnymi. Nie ma jednolitej definicji ram fiskalnych, ale przyjąć można, że składają się na nie obowiązujące w danym kraju procedury podejmowania decyzji dotyczących polityki fiskalnej, formułowania celów i ograniczeń budżetowych, a także monitorowania ich przestrzegania i zasady postępowania w przypadku występowania odchylenia od zakładanych celów<sup>291</sup>. Można je więc traktować jako zestaw elementów instytucjonalnego otoczenia politycznego, które kształtują politykę fiskalną na poziomie krajowym. Obejmują one ustalenia, procedury i instytucje regulujące planowanie i realizację polityki budżetowej<sup>292</sup>. Ich znaczenie istotnie wzrosło po okresie globalnego kryzysu finansowego lat 2007–2009, czego wyrazem w krajach Unii Europejskiej było wdrażanie regulacji służących wzmocnieniu nadzoru budżetowego. Szczególną rolę wśród tych regulacji odgrywa Dyrektywa Rady 2011/85/UE z dnia 8 listopada 2011 r. w sprawie wymogów dla ram budżetowych państw członkowskich<sup>293</sup>, zgodnie z którą każde państwo członkowskie zostało zobowiązane do wdrożenia w swoim prawodawstwie reguł fiskalnych. Reguły te powinny posiadać wyraźnie określone cele wraz z mechanizmami skutecznego i terminowego monitorowania, podlegać analizie niezależnych instytucji oraz zapewniać spójność z realizacją wieloletnich celów fiskalnych. Stąd też kluczowymi elementami ram fiskalnych, oprócz reguł fiskalnych, stały się niezależne instytucje fiskalne oraz średnio-terminowe ramy budżetowe. Co ważne, w warunkach decentralizacji budżetowej, wzrosła rola tych rozwiązań na poziomie niższym niż rządowy. Stąd wraz z wdrażaniem rozwiązań adresowanych dla całego sektora instytucji rządowych i samorządowych oraz podsektora centralnego obowiązkami w ramach krajowych ram fiskalnych objęty został także podsektor samorządowy.

<sup>291</sup> L. Calmfors: *Fiscal frameworks and fiscal sustainability in the Nordics*, Nordic Council of Ministers, Copenhagen 2020

<sup>292</sup> *Public finances in EMU – 2010*. European Economy 4/2010, Brussels 2010

<sup>293</sup> Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L 306/41 z 23.11.2011

Wśród czynników determinujących konieczność wdrażania reguł fiskalnych jako kluczowego elementu ram fiskalnych, także na poziomie lokalnym, jest powszechność zjawiska skłonności do generowania deficytów (*deficit bias*)<sup>294</sup>. Reguły fiskalne są wobec tego traktowane jako instrument służący ograniczeniu ekspansji fiskalnej. Są one stałym ograniczeniem polityki fiskalnej wyrażonym w formie syntetycznego miernika określającego dopuszczalną wielkość podstawowych parametrów budżetowych<sup>295</sup>. W literaturze nie ma szerokiego konsensusu co do celowości i skuteczności reguł fiskalnych w ograniczaniu ekspansji wydatkowej jednostek samorządu terytorialnego. Milesi-Ferretti wskazuje, że reguły fiskalne mogą być źródłem dobrych, jak i złych zjawisk<sup>296</sup>. Zwraca uwagę, że chęć wypełnienia reguł fiskalnych zwiększa skłonność do stosowania „kreatywnej księgowości” poprzez formułowanie tendencyjnych prognoz budżetowych mających na celu wypełnienie reguł lub odłożenie niepopularnych decyzji, takich jak cięcia wydatków czy podwyżki podatków, na przyszłość. Podkreśla jednocześnie, że przejrzyste procedury budżetowe przyczyniają się do ograniczania „kreatywności księgowości” i przyjmowania mniej rygorystycznych reguł fiskalnych. Także inni badacze uznają respektowanie przejrzystości budżetowej jako gwarancję dyscypliny fiskalnej na poziomie samorządowym<sup>297</sup>.

Celem niniejszego rozdziału jest określenie specyfiki samorządowych reguł fiskalnych oraz kierunków ich ewolucji. Podstawą prowadzonego wywodu jest corocznie aktualizowana przez Komisję Europejską baza reguł fiskalnych (*Fiscal rules database*) oraz analiza źródeł literaturowych i aktów prawnych odnoszących się do konstrukcji reguł fiskalnych na poziomie samorządowym.

## 1. Uzasadnienie stosowania samorządowych reguł fiskalnych

Występowanie reguł fiskalnych na poziomie lokalnym wynika z przekonania o niskiej skuteczności dyscypliny rynkowej<sup>298</sup>. Presja wywierana przez prywatne podmioty (głównie banki) dostarczające finansowania władzom samorządowym

<sup>294</sup> C. Wyplosz: *Fiscal Rules: Theoretical Issues and Historical Experiences, Fiscal Policy after the Financial Crisis*, A. Alesina, F. Giavazzi (eds.), University of Chicago Press, Chicago 2013, s. 495–530, <https://doi.org/10.7208/9780226018584-014>

<sup>295</sup> G. Kopits, S. Symansky: *Fiscal policy rules*. IMF Occasional Paper 1998, no. 45.

<sup>296</sup> G.M. Milesi-Ferretti: *Good, bad or ugly? On the effects of fiscal rules with creative accounting*. *Journal of Public Economics* 2004, vol. 88 (1–2), s. 377–394.

<sup>297</sup> A. Alesina, R. Perotti: *Fiscal discipline and the budget process*. *American Economic Review* 1996, vol. 86 (2), s. 401–407; A. Alesina, R. Hausmann, R. Homme, E. Stein: *Budget institutions and fiscal performance in Latin America*. *Journal of Development Economics* 1999, vol. 59 (2), s. 253–273.

<sup>298</sup> T. Ter-Minassian: *Fiscal Rules for Subnational Governments: Can They Promote Fiscal Discipline?* *OECD Journal on Budgeting* 2007, vol. 6(3), <https://doi.org/10.1787/budget-v6-art17-en>



oraz działalność agencji ratingowych powinna wymuszać wyższy poziom tej dyscypliny, zmniejszając jednocześnie konieczność nakładania dodatkowych ograniczeń na władze lokalne ze strony państwa. Doświadczenia międzynarodowe wskazują jednak, że trudno spełnić wymagania wstępne warunkujące sprawne funkcjonowanie modelu dyscypliny rynkowej. Po pierwsze, występowanie zjawiska asymetrii informacji powoduje, że zakres informacji o kondycji finansowej jednostek szczebla lokalnego przekazywanej uczestnikom rynku jest niewystarczający lub dostępny z opóźnieniem. W polskich warunkach znajduje to odzwierciedlenie w istnieniu długu „ukrytego” w spółkach komunalnych czy wykorzystaniu pozabilansowych instrumentów dłużnych. Po drugie, model dyscypliny rynkowej miałby uzasadnienie tylko w sytuacji braku możliwości oczekiwania przez słabe finansowo jednostki samorządu terytorialnego (JST) wsparcia w postaci pomocy ze strony budżetu państwa. Rozwiązania, zgodnie z którymi JST w Polsce w przypadku realizacji programu naprawczego mogą liczyć na pożyczki z budżetu państwa, powodują, że model dyscypliny rynkowej może odgrywać niewielką rolę. Dodatkowym czynnikiem ograniczającym dyscyplinę rynkową jest nieadekwatność dochodów własnych jednostek samorządu terytorialnego. Dotyczy on zwłaszcza tych jednostek, które znacząco in minus odbiegają od określanego przez rząd albo oczekiwanego przez społeczność lokalną standardu zapewniania dóbr publicznych. W takiej sytuacji niedostosowana do potrzeb skala transferów z budżetu państwa może być źródłem presji na generowanie deficytu i wzrost zadłużenia. Brak warunków do urzeczywistnienia dyscypliny rynkowej staje się więc uzasadnieniem dla stosowania reguł fiskalnych na poziomie jednostek samorządu terytorialnego.

Przydatność reguł fiskalnych obowiązujących dla poszczególnych szczebli sektora finansów publicznych jest szczególnie zauważalna w sytuacji występowania pionowej nierównowagi fiskalnej między poszczególnymi podsektorami, a zwłaszcza między podsektorem rządowym a samorządowym. Nierównowaga taka występuje wówczas, gdy istnieje niedopasowanie poziomu wydatków na zadania własne do dochodów własnych jednostek samorządu terytorialnego. Główną tego przyczyną jest niska samodzielność dochodowa władzy lokalnej ograniczająca możliwości wypełnienia obowiązków wynikających z nakładanych przez władzę centralną na nią zadań. Wskazuje się bowiem, że zjawisko pionowej nierównowagi fiskalnej jest jedną z głównych przyczyn pogorszenia sytuacji finansowej jednostek szczebla lokalnego. W świetle badań skłonność nakładania na szczebel samorządowy dodatkowych ograniczeń w zakresie zadłużania się jest tym większa, im niższy poziom samodzielności dochodowej i większe uzależnienie od transferów z budżetu państwa<sup>299</sup>.

Taka sytuacja znajduje uzasadnienie teoretyczne co najmniej z dwóch powodów. Z jednej strony wpływ na to ma występowanie zjawiska wspólnych zasobów (*common pool*), co skłania władze lokalne do przerzucania kosztów realizowanych

<sup>299</sup> D. Foremny: *Sub-national deficits in European countries: The impact of fiscal rules and tax autonomy*. *European Journal of Political Economy* 2014, vol. 34, s. 86–110, <https://doi.org/10.1016/j.ejpoleco.2014.01.003>; *Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints*, J. Rodden, G. Eskeland, J. Litvack (eds.), MIT Press, 2003.

zadań na władze centralne. Stwarza to bodźce do generowania nadmiernych wydatków w sytuacji poluzowania ograniczeń budżetowych. Z drugiej strony niedostateczna samodzielność dochodowa, której podlega podsektor samorządowy, prowadzi do uzewnętrznienia zjawiska pokusy nadużycia (*moral hazard*) wynikającego z formułowania oczekiwań na pomoc finansową ze strony państwa. W sytuacji, w której koszty braku dyscypliny finansów samorządowych mogą być przerzucane na budżet państwa, jednostki samorządu terytorialnego wykazujące duży poziom nierównowagi budżetowej mogą nie mieć determinacji w podejmowaniu działań zwiększających dyscyplinę fiskalną. Zjawisko to jest wzmocnione brakiem możliwości ogłoszenia upadłości przez władze lokalne, co wymusza odpowiedzialność władz centralnych za niefrasobliwość władz samorządowych. Gmina Ostrowice w województwie zachodniopomorskim, która ostatecznie uległa likwidacji, obciążając kosztami Skarb Państwa oraz sąsiadujące gminy, między które rozdzielono likwidowaną jednostkę, stała się tego doskonałym przykładem<sup>300</sup>. Skoro więc zjawiska wspólnych zasobów oraz pokusy nadużycia obciążają władze centralne odpowiedzialnością za brak dyscypliny fiskalnej na szczeblu samorządowym, to naturalna staje się chęć stworzenia przez władze centralne ograniczeń budżetowych mających niwelować ryzyko niewyplacalności JST<sup>301</sup>.

Interesujących wniosków na temat skuteczności reguł fiskalnych dostarczają badania poświęcone włoskim samorządom miejskim. Wynika z nich, że redukcja deficytu jako rezultat działania reguł fiskalnych na poziomie samorządowym dokonywana jest głównie przez ograniczenie wydatków majątkowych<sup>302</sup>. Doświadczenia włoskie wskazują przy tym, że czynnikiem osłabiającym skuteczność reguł fiskalnych są częste zmiany stosowanych w nich rozwiązań<sup>303</sup>. Jednocześnie pozytywnym efektem stosowania reguł fiskalnych jest większa trafność prognoz budżetowych.

Innymi przyczynami nakładania na JST ograniczeń w postaci reguł fiskalnych są ryzyka związane z wystąpieniem efektu zarażania oraz tworzenie przez władze lokalne przedsiębiorstw komunalnych<sup>304</sup>. Efekt zarażenia polega na tym, że problemy finansowe nawet niewielkiej jednostki samorządu terytorialnego mogą zakłócić funkcjonowanie rynków finansowych i na zasadzie efektu domina doprowadzić do wzrostu premii za ryzyko dla wszystkich JST, które korzystają z finan-

<sup>300</sup> K. Piękoś: *Likwidacja jednostki samorządu terytorialnego z powodu zadłużenia na przykładzie gminy Ostrowice*. Państwo i Polityka 2019, t. 9, s. 125-134.

<sup>301</sup> S. Franek: *Zróżnicowanie reguł fiskalnych dla jednostek samorządu terytorialnego w krajach Unii Europejskiej*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu 485, 2017, s. 123-133, <https://doi.org/10.15611/pn.2017.485.10>

<sup>302</sup> A. Bonfatti, L. Forni: *Fiscal rules to tame the political budget cycle: Evidence from Italian municipalities*. European Journal of Political Economy 2019, vol. 60, <https://doi.org/10.1016/j.ejpoleco.2019.06.00>

<sup>303</sup> D. Monacelli, M.G. Paziienza, C. Rapallini: *Municipality Budget Rules and Debt: Is the Italian Regulation Effective?* Public Budgeting & Finance 2016, vol. 36, s. 114-140, <https://doi.org/10.1111/pbaf.12094>

<sup>304</sup> C. Vammalle, I. Bambalaitte: *Fiscal rules for subnational governments: The devil's in the details*. OECD Working Papers on Fiscal Federalism 2021, no. 35, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/531da6f9-en>

sowania zewnętrznego w formie kredytu czy emisji obligacji komunalnych. Posiadanie przez JST przedsiębiorstw komunalnych, których dług nie jest uwzględniany w oficjalnych statystykach, rodzi ryzyko tego, że gdy przedsiębiorstwa te znajdują się w trudnej sytuacji finansowej, władze lokalne będą zmuszone je ratować ze środków budżetowych. Wobec tych zagrożeń władze centralne starają się wdrażać mechanizmy kontroli sytuacji finansowej JST, wśród których reguły fiskalne uważane są za najlepsze rozwiązanie<sup>305</sup>, zwłaszcza gdy są przejrzyste i stosunkowo łatwe do zrozumienia<sup>306</sup>.

Oprócz przejrzystości, dobre reguły fiskalne powinny mieć charakter kompleksowy, gdyż utrudnia to stosowanie zabiegów pozwalających na „obejście” reguły przez wykorzystanie rozwiązań „kreatywnej” księgowości. Im parametr, w oparciu o który reguła jest skonstruowana, jest mniej kompleksowy (np. saldo budżetu bieżącego, a nie saldo całkowite), tym skuteczność reguły może okazać się mniejsza. Przykładem świadczącym o zasadności tego postulatu są doświadczenia japońskich miast, które po wprowadzeniu reguł fiskalnych poszukiwały rozwiązań opóźniających konieczność zacieśnienia fiskalnego<sup>307</sup>. Należy też zwrócić uwagę na komplementarność reguł. W przypadku, gdy zamiarem władzy jest trwałe zwiększenie dyscypliny fiskalnej, wskazane jest uzupełnianie reguł opartych na strumieniach (reguły wydatkowe, reguły deficytu) o reguły o charakterze zasobowym (reguły dotyczące długu). Reguły powinny być także odporne na nieefektywne cięcia wydatków, zwłaszcza odnoszące się do wydatków o charakterze inwestycyjnym. Stąd też wskazane jest uwzględnienie w regule jakości dostosowania fiskalnego osiąganego dzięki regule. W polskich warunkach oznacza to chociażby wyłączenie z wymogów reguły fiskalnej tej części spłat rat kredytów i pożyczek wraz z należnymi odsetkami, która służy finansowaniu projektów ze środków europejskich

Wdrażanie samorządowych reguł fiskalnych jest uzasadnione przede wszystkim promowaniem stabilności fiskalnej. Promowanie stabilności traktować należy jako cel główny stosowania reguł, co wynika z tego, że ich istnienie ogranicza ryzyko przerzucenia kosztów braku dyscypliny fiskalnej na władzę centralną oraz sąsiednie jednostki. Przy tworzeniu reguł samorządowych uwzględniać jednak należy to, że władze lokalne są odpowiedzialne za znaczną część inwestycji publicznych, wpływających na ożywienie gospodarcze i perspektywy wzrostu. Wobec tego pożądane jest, aby reguły miały charakter antycykliczny. Założenie to jest szczególnie ważne dla uniknięcia przeniesienia kosztów stabilizowania gospodarki z rządu centralnego na władze samorządowe, w sytuacji ich mniejszej

<sup>305</sup> L. Eyraud, A. Hodge, J. Ralyea, J. Reynaud: *How to Design Subnational Fiscal Rules: A Primer*, IMF 2020.

<sup>306</sup> G. Turley, C. Raffer, S. McNena: *Budget Institutions for Subnational Fiscal Discipline: Local Fiscal Rules in Post-Crisis EU Countries*, [w:] R. Geissler, G. Hammerschmid, C. Raffer (eds.), *Local Public Finance: An International Comparative Regulatory Perspective*. Springer International Publishing 2021, <https://doi.org/10.1007/978-3-030-67466-3>

<sup>307</sup> H. Hirota, H. Yunoue: *Fiscal rules and creative accounting: Evidence from Japanese municipalities*. *Journal of the Japanese and International Economies* 2022, vol. 63, <https://doi.org/10.1016/j.jjie.2021.101172>

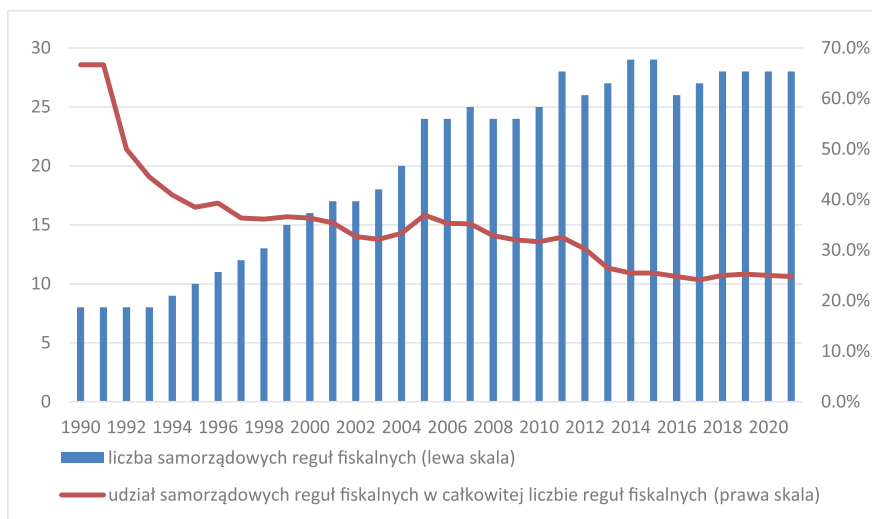
autonomii dochodowej. Dodatkowo pamiętać należy, że władze samorządowe odpowiedzialne są za dostarczanie wielu kluczowych dóbr publicznych, takich jak edukacja czy pomoc społeczna, które są zazwyczaj współfinansowane środkami rządowymi pochodzącymi z dotacji celowych. W takiej sytuacji wprowadzenie reguły fiskalnej może skłaniać do poszukiwania oszczędności w wydatkach o charakterze uznaniowym, co może prowadzić do niepożądanego, z punktu widzenia społeczności lokalnej, zmiany struktury wydatków. Wobec powyższego przy formułowaniu reguł fiskalnych adresowanych do szczebla samorządowego stabilność fiskalna powinna być analizowana w połączeniu ze stabilnością gospodarczą społeczności lokalnych i efektywną alokacją środków publicznych<sup>308</sup>. Oznacza to, że wybór właściwych dla władz lokalnych reguł fiskalnych wiąże się z wieloma kompromisami, a ostatecznie opracowanie reguł fiskalnych jest wyborem politycznym, który sprzyja jednemu lub większej liczbie celów. Bez względu na to, jak dobrze zaprojektuje się regułę fiskalną, jeśli nie jest ona wsparta solidnym instytucjonalnym systemem monitorowania, egzekwowania i woli politycznej, prawdopodobnie nie przyniesie ona pożądanego skutku.

## 2. Tendencje właściwe dla samorządowych reguł fiskalnych – porównania między krajami Unii Europejskiej

Jeszcze w pierwszej połowie lat dziewięćdziesiątych XX wieku reguły fiskalne były stosowane okazjonalnie. W krajach Unii Europejskiej liczba reguł fiskalnych dla szczebla samorządowego nie przekraczała dziesięciu, przy czym początkowo to właśnie samorządowe reguły fiskalne przeważały w ogólnej liczbie reguł fiskalnych. Kolejne lata przynosiły jednak niższą dynamikę wzrostu liczby reguł samorządowych w porównaniu z dynamiką wzrostu liczby reguł dla pozostałych sektorów. Na koniec 2021 na ogólną liczbę 113 reguł fiskalnych obowiązujących w krajach Unii Europejskiej 28 z nich stanowiły reguły samorządowe. Liczbę reguł samorządowych na tle ogólnej liczby reguł fiskalnych w krajach Unii Europejskiej ukazano na rysunku 8.1.

Najstarszą z obowiązujących do tej pory reguł samorządowych jest ta obowiązująca od 1986 roku na Cyprze, w myśl której budżety władz samorządowych powinny być zrównoważone. Regułą samorządową posiadającą najwyższą wartość wskaźnika siły reguły fiskalnej (*Fiscal Rule Strength Index – FRSI*) jest obowiązująca w Hiszpanii reguła wydatkowa, zgodnie z którą roczny wzrost wydatków nie może przekraczać średniego, z ostatnich dziesięciu lat, tempa wzrostu nominalnego PKB. Na drugim miejscu znajduje się obowiązująca w Polsce reguła określona

<sup>308</sup> P. de Biase, S. Dougherty: *The past and future of subnational fiscal rules: An analysis of fiscal rules over time*. OECD Working Papers on Fiscal Federalism 2022, no. 41, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/d2798c9e-en>



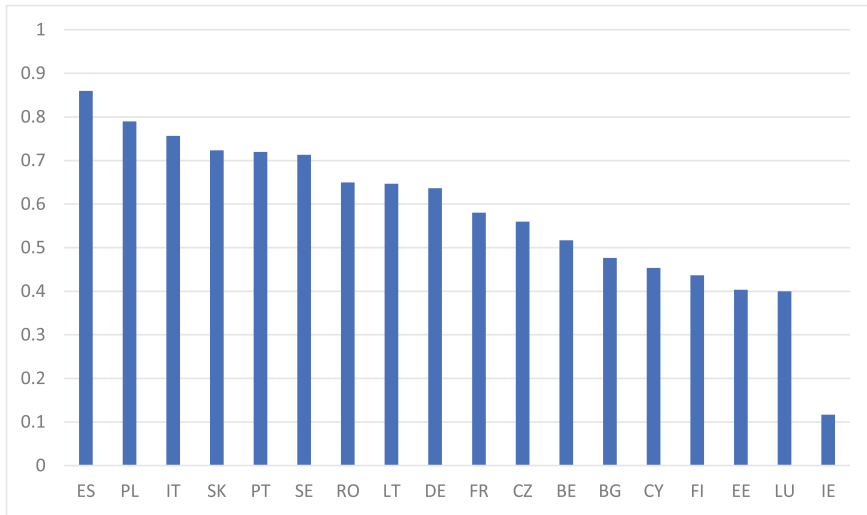
Rysunek 8.1. Liczba samorządowych reguł fiskalnych i ich udział w całkowitej liczbie reguł fiskalnych w krajach UE w latach 1990–2021

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Fiscal rules database*, Komisja Europejska

w art. 243 uofp. Na siłę reguły fiskalnej składa się pięć kryteriów, na podstawie których Komisja Europejska corocznie dla każdej z reguł fiskalnych wyznacza wskaźnik FRSI. Kryteriami tymi są: podstawa prawna reguły, możliwość zmiany docelowej wartości parametru budżetowego określonego w regule, sposób monitorowania przestrzegania reguły, charakter mechanizmu korekcyjnego w przypadku odchylenia od reguły, odporność reguły na szoki. Wartość wskaźników FRSI dla samorządowych reguł fiskalnych obowiązujących w krajach Unii Europejskiej przedstawiono na rysunku 8.2, uwzględniając dla poszczególnych krajów tylko tę regułę, która jest najsilniejsza. Jest to wynikiem tego, że w ośmiu krajach Unii Europejskiej stosowanych jest więcej niż jedna reguła samorządowa (dwie – w Polsce, Portugalii, Słowacji, Litwie, Włoszech, Rumunii, a trzy – w Bułgarii i Finlandii). Jednocześnie wciąż w dziewięciu krajach Unii Europejskiej nie jest stosowana żadna reguła samorządowa. Tymi krajami są Austria, Grecja, Dania, Węgry, Chorwacja, Holandia, Łotwa, Malta, Słowenia.

Przeгляд stosowania samorządowych reguł fiskalnych w różnych krajach wskazuje na kilka prawidłowości. Po pierwsze, o ile najpopularniejszymi rodzajami reguł fiskalnych dla podsektora rządowego są reguły wydatkowe, następnie reguły salda budżetowego, a potem reguły zadłużenia, to na poziomie lokalnym dominują zdecydowanie reguły salda, a reguły wydatkowe są stosowane okazjonalnie<sup>309</sup>. Na 28 stosowanych w krajach Unii Europejskiej w 2021 reguł samorządowych aż 19 to reguły salda budżetowego, 7 to reguły długu, a tylko 2 to reguły wydatkowe

<sup>309</sup> K. Wójtowicz: *Samorządowe reguły fiskalne jako sposób przywracania stabilności finansów publicznych – doświadczenia państw UE*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu 280, 2013, s. 13–20.



Rysunek 8.2. Siła samorządowych reguł fiskalnych w poszczególnych krajach UE w roku 2021

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Fiscal rules database*, Komisja Europejska

(w Bułgarii i Hiszpanii). Po drugie, coraz częściej stosowane są kombinacje różnych reguł na tym samym szczeblu sektora instytucji rządowych i samorządowych. Przyjęcie wielu reguł fiskalnych staje się coraz częstsze zarówno w przypadku samorządów lokalnych, jak i podsektora rządowego. Samorzady lokalne mają tendencję do przyjmowania kombinacji reguł salda budżetowego i zadłużenia dwa razy częściej niż inne kombinacje reguł fiskalnych. Rządy centralne preferują natomiast kombinację reguł równowagi budżetowej i reguł wydatkowych. Po trzecie, w przypadku reguł salda skierowanych do całego sektora instytucji rządowych i samorządowych często wykorzystywane są miary oparte na saldzie strukturalnym, podczas gdy reguły samorządowe opierają się na wielkościach nominalnych. W przypadku reguł dotyczących zadłużenia instytucje rządowe stawiają sobie za cel stosunek zadłużenia do PKB, podczas gdy reguły samorządowe zwykle celują w nominalne zadłużenie lub wskaźniki obsługi zadłużenia. Po czwarte, skłonność do stosowania reguł fiskalnych ma tendencję do zmniejszania się w czasach kryzysu i zwiększania się po nim, odzwierciedlając potrzebę prowadzenia polityki antycyklicznej w czasie kryzysu i konsolidacji fiskalnej w jego następstwie. Jest to rezultatem uwzględniania w konstrukcji reguł fiskalnych mechanizmów korekcyjnych oraz klauzul wyjścia (*escape clauses*) pozwalających na odstępstwa od stosowania reguły w sytuacjach nadzwyczajnych.

Po piąte, elementy instytucjonalne reguł fiskalnych uległy poprawie na wszystkich szczeblach sektora instytucji rządowych i samorządowych, co znajduje odzwierciedlenie w stopniowym zwiększeniu siły reguł fiskalnych w poszczególnych krajach. Niemniej wciąż reguły samorządowe wykazują niższy poziom wypełniania kryteriów warunkujących siłę reguł fiskalnych niż reguły dla całego sektora czy dla podsektora rządowego. O ile mediana wartości FRSI dla samorządowych

reguł fiskalnych krajów Unii Europejskiej wyniosła w 2021 roku 0,57, to mediana wartości FRSI dla pozostałych reguł wyniosła 0,71. Te różnice są zasadniczo wynikiem następujących cech samorządowych reguł fiskalnych odróżniających je od reguł dla całego sektora czy podsektora rządowego: są one rzadziej określane w konstytucjach; są częściej monitorowane przez instytucje niebędące niezależnymi od władzy rządowej; rzadko posiadają automatyczne i z góry określone mechanizmy korygujące; mają mniej mechanizmów radzenia sobie ze wstrząsami.

### 3. Ewolucja lokalnych reguł fiskalnych w Polsce

Lokalne reguły fiskalne w Polsce mają tradycję sięgającą początków transformacji ustrojowej w Polsce. Już w 1990 roku sformułowano regułę, zgodnie z którą suma pożyczek krótkoterminowych nie może przekroczyć pięciu procent wydatków planowanych na dany rok<sup>310</sup>.

W latach 1991–1993 obowiązywały reguły, w myśl których<sup>311</sup>: 1) kredyty i pożyczki na bieżące finansowanie wydatków w ciągu w roku podlegają spłaceniu wraz z odsetkami w roku, w którym zostały zaciągnięte, a stan zadłużenia z tego tytułu nie może przekroczyć w I półroczu 8% planowanych rocznych wydatków z budżetu gminy i 4% w II półroczu; 2) wydatki na sfinansowanie przypadających do spłaty w danym roku rat kredytów na finansowanie wydatków nie znajdujących pokrycia w dochodach gminy, wraz z odsetkami nie mogą przekroczyć 5% wydatków planowanych w budżecie gminy na ten rok. Oznacza to pojawienie się, oprócz zapisów limitujących poziom zadłużenia, reguły ograniczającej wysokość spłat.

W 1993 regułę odnoszącą się do kwot spłat zadłużenia i odsetek rozszerzono o wykup papierów wartościowych, zwiększając jednocześnie limit wydatków na ten cel z 5% do 10%<sup>312</sup>. Do znaczących zmian w tym zakresie doszło od 1994, kiedy to zaczęła obowiązywać reguła, zgodnie z którą łączna kwota przypadających do spłaty w danym roku rat kredytów i pożyczek oraz potencjalnych spłat wynikających z udzielonych przez gminę poręczeń wraz z należnymi w danym roku odsetkami oraz przypadających do wykupu papierów wartościowych skorygowana o tę część zadłużenia, która została zabezpieczona majątkiem gminy, nie może przekraczać 15% planowanych dochodów gminy<sup>313</sup>. Znaczące zmiany zaczęły obowiązywać wraz z wprowadzeniem reformy samorządu terytorialnego w Polsce

<sup>310</sup> Art. 26 Ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym, Dz.U. 1990, nr 16 poz. 95.

<sup>311</sup> Art. 22 i 23 Ustawy z dnia 14 grudnia 1990 r. o dochodach gmin i zasadach ich subwencjonowania w 1991 r. oraz o zmianie ustawy o samorządzie terytorialnym, Dz.U. 1990, nr 89 poz. 518.

<sup>312</sup> Ustawa z dnia 27 listopada 1992 r. o zmianie ustawy o dochodach gmin i zasadach ich subwencjonowania w 1991 r. i w 1992 r. oraz o zmianie ustawy o samorządzie terytorialnym, Dz.U. 1993, nr 5 poz. 20.

<sup>313</sup> Art. 24 Ustawy z dnia 10 grudnia 1993 r. o finansowaniu gmin, Dz.U. 1993, nr 129 poz. 600.

i objęciem regułami wszystkich szczebli samorządu terytorialnego. Z jednej strony utrzymano regułę zakładającą ograniczenie w danym roku kwot spłaty zadłużenia oraz odsetek i dyskonta do 15% planowanych na dany rok budżetowy dochodów (z pominięciem występującej wcześniejszej korekty), przy czym limit ten wynosił 12% w sytuacji przekroczenia relacji długu publicznego do PKB powyżej poziomu 55%. Jednocześnie wprowadzono ograniczenie wielkości zadłużenia JST na koniec roku do poziomu 60% dochodów<sup>314</sup>.

W kolejnych latach wprowadzono niewielkie zmiany tych reguł uwzględniające zasadniczo wyłączenie z nich zadłużenia zaciąganego na realizację projektów europejskich. Reguły 15% i 12% dochodów na spłaty długu i odsetek oraz 60% długu w relacji dochodów pozostały w obiegu prawnym do końca 2013 roku. Od samego początku ich obowiązywania budziły one jednak spore kontrowersje związane z nadmiernym ograniczaniem samodzielności finansowej JST oraz z ekonomiczną racjonalnością stosowanych rozwiązań. Wynikało to przede wszystkim z<sup>315</sup>:

- braku przekonującego uzasadnienia przyjęcia wartości wskaźnika 60% dochodów do limitowania długu JST;
- w przypadku normy 15% stosowania jednolitej wartości parametru dla wszystkich JST bez względu na ich sytuację finansową, co oznaczało dla JST znajdujących się w dobrej sytuacji ograniczanie ich możliwości rozwojowych, a dla JST, których dochody służyły w znacznej części finansowaniu wydatków bieżących, było zbyt łagodne i mogło prowadzić do utraty stabilności finansowej i niewyłączalności.

Mankamenty te skłaniały do poszukiwania rozwiązań zakładających wprowadzenie zróżnicowanego dla każdej JST wskaźnika<sup>316</sup>. Efektem tych postulatów były radykalne zmiany konstrukcji samorządowych reguł fiskalnych oparte o równowagę salda bieżącego (obowiązującą od 2011 roku) oraz o indywidualny wskaźnik zadłużenia (IWZ) obowiązujący od 2014 roku<sup>317</sup>. Wprowadzenie IWZ miało służyć zniesieniu ograniczeń, które wiązały JST o potencjale gospodarczym, dla których zaciąganie znacznych zobowiązań finansowych może być instrumentem bezpiecznej polityki rozwojowej. Jednocześnie IWZ miał dyscyplinować inne JST, których wysokie obciążenia dochodów spłatami zobowiązań nakazywały dużą ostrożność przy zaciąganiu nowych kredytów i pożyczek<sup>318</sup>. Pierwotna konstrukcja IWZ zakładała, że relacja rat spłaty długu powiększonych o odsetki w relacji do dochodów ogółem w danym roku budżetowym nie może przekraczać średniej

<sup>314</sup> Art. 113 i 114 Ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych, Dz.U. 1998, nr 155 poz. 1014.

<sup>315</sup> E. Malinowska-Misiąg, W. Misiąg: *Finanse publiczne w Polsce*, Lexis Nexis, Warszawa 2006, s. 606.

<sup>316</sup> B. Filipiak, M. Dylewski: *Prognoza kwoty długu publicznego w jednostkach samorządu terytorialnego*. *Finanse Komunalne* 2005, nr 11; P. Swianiewicz: *Finanse lokalne – teoria i praktyka*, Wyd. Municipium, Warszawa 2004.

<sup>317</sup> Art. 242 i 243 Ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. 2009, nr 157 poz. 1240 ze zm.

<sup>318</sup> *Uzasadnienie projektu ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych*, druk nr 1181.



arytmetycznej z obliczonych dla poprzednich 3 lat relacji jej dochodów bieżących powiększonych o dochody ze sprzedaży majątku oraz pomniejszonych o wydatki bieżące, do dochodów ogółem budżetu. Również to rozwiązanie spotykało się z krytyką. Wśród wad rozwiązań przyjętych w indywidualnym wskaźniku zadłużenia wskazywano m.in.<sup>319</sup>:

- nieadekwatność liczników obu porównywanych relacji zakładających z jednej strony uwzględnienie relacji wydatków na odsetki i spłatę zobowiązań do dochodów ogółem, a z drugiej nadwyżkę operacyjną, czyli różnicę między dochodami bieżącymi i wydatkami bieżącymi (zawierającymi odsetki od zobowiązań) do dochodów ogółem;
- termin wprowadzenia IWZ, gdyż w pierwszym roku jego obowiązywania (2014) do jego wyliczenia uwzględniano wyniki budżetowe uzyskane przez jednostki w latach spowolnienia gospodarczego (2011–2013);
- wywierania presji na samorządy, aby sprzedawały majątek komunalny (przez włączenie dochodów ze sprzedaży majątku) w celu poprawienia zdolności obsługi długu;
- zachętę do przesunięcia wydatków związanych z obsługą zadłużenia przez samorządy na następne lata, co może powodować wzrost kosztów z tego tytułu oraz kumulację stałych wydatków w przyszłych latach.

Przed wejściem w życie tego rozwiązania wskazywano, że dla większości JST jest ono mało korzystne w porównaniu do wcześniejszych limitów. Krajowa Rada RIO wskazywała, że nowe rozwiązania, gdyby obowiązywały już w 2012 roku, byłyby korzystniejsze wyłącznie dla 227 JST, tj. 8,1% ogółu. Ostrzegano także, że 108 JST, w tym 75 gmin, 31 powiatów i 2 miasta na prawach powiatu, nie mogłyby dokonywać spłaty zaciągniętych zobowiązań z uwagi na ujemną wartość indywidualnego limitu zadłużenia<sup>320</sup>.

Nic więc dziwnego, że JST, dostrzegając zagrożenia w zakresie pozyskiwania finansowania w związku z wejściem nowych regulacji, zaczęły jeszcze przed ich wejściem w życie dostosowywać się do nowych wymogów. Prowadziło to do zmian w strukturze zadłużenia wielu JST, które polegały na<sup>321</sup>:

- wydłużeniu okresu spłaty kapitału;
- stosowaniu długich okresów karencji w spłacie kapitału lub możliwości przesunięcia spłaty kapitału;
- konsolidacji zadłużenia nakierowanego nie na obniżenie kosztów finansowania, lecz na zamienianie długów o dużych ratach kapitałowych w najbliższych latach na kredyty o długim okresie spłaty i z dużą karencją.

<sup>319</sup> K. Marchewka-Bartkowiak, M. Wiśniewski: *Indywidualny wskaźnik zadłużenia JST – ocena krytyczna i propozycje zmian*. Analizy BAS 2012, nr 21(88).

<sup>320</sup> *Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostek samorządu terytorialnego w 2011 roku*, Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, Warszawa 2012, s. 184–185.

<sup>321</sup> K. Kluza: *Wpływ zmian w ustawie o finansach publicznych na koszt finansowania samorządów*. Zarządzanie i Finanse 2013, t. 3(2), s. 211–222.

Wśród badań dotyczących skutków wprowadzenia IWZ niektóre koncentrują się na efektach ubocznych tego rozwiązania. Wyniki empiryczne na 2479 gmin w latach 2011–2013 pokazały, że gminy, dla których nowa reguła byłaby bardziej wymagająca niż poprzednia, generowały wyższe dochody *per capita* ze sprzedaży majątku<sup>322</sup>. Badania przeprowadzone na 202 JST w województwie małopolskim za lata 2014–2017 wskazywały, że uwzględnienie do obliczenia nadwyżki operacyjnej dochodów ze sprzedaży majątku prowadziło do rozbieżności pomiędzy ustalonym limitem a faktyczną wielkością uzyskanych dochodów ze sprzedaży majątku, które mogą być przeznaczone na spłatę długu w 70% JST. Dodatkowo badania 89 wielkopolskich JST za okres 2010–2018 potwierdzały, że wprowadzenie IWZ zwiększyło skalę przesuwania wydatków poza budżet za pomocą spółek komunalnych<sup>323</sup>.

Jednocześnie, wbrew pierwotnym obawom liczba JST, które nie były w stanie sprostać wymogom IWZ, okazała się mniejsza niż zakładano. W tabeli 8.1 przedstawiono liczbę JST, które nie były w stanie wypełnić IWZ.

Tabela 8.1. Liczba JST, które nie spełniały IWZ w okresie 2014–2021

Typ JST	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
gminy	47	57	33	26	20	21	11	5
miasta na prawach powiatu	1	1	1	0	0	1	0	0
powiaty	16	20	14	8	5	10	3	1
województwa	0	0	0	0	0	0	0	0
Ogółem	64	78	48	34	25	32	14	6

Źródło: opracowanie własne na podstawie informacji o wykonaniu budżetów JST za lata 2014–2021, Ministerstwo Finansów

Warto przy tym wskazać, że w badanym okresie doszło także do stopniowego obniżenia formalnie nieobowiązującego już od 2014 roku wskaźnika zadłużenia do dochodów ogółem. O ile w latach 2011–2012 wynosił on ponad 38% (a prawie 35% przy nieuwzględnianiu w nim zobowiązań na realizację programów i projektów z udziałem środków unijnych), to od 2019 roku spadł poniżej 30%, co uznać należy za wypełnianie przez samorządowe reguły fiskalne ich funkcji limitowania zadłużenia.

<sup>322</sup> M. Banaszewska: *Side Effects of Fiscal Rules: A Case of Polish Local Self-Government*. *Economics and Business Review* 2018, vol. 1(4), s. 86–106, <https://doi.org/10.18559/ebr.2018.1.6>

<sup>323</sup> A. Białek–Jaworska, R. Jaworski, A. Wachowiak: *Przychody pozabudżetowe a limit zadłużenia w jednostkach samorządu terytorialnego w Wielkopolsce*. *Rozwój Regionalny i Polityka Regionalna* 2022, t. 62, s. 283–302, <https://doi.org/10.14746/rrpr.2022.62.16>

Warto nadmienić, że formuła IWZ uległa znacznym modyfikacjom w stosunku do jego pierwotnej wersji wprowadzonej w 2014 roku. Zmiany to rezultat wielu głosów krytycznych ze strony zarówno przedstawicieli środowiska naukowego, jak i praktyków samorządowych, odnoszących się m.in. do następujących wad wskaźnika IWZ<sup>324</sup>:

- zbyt krótkiego okresu branego pod uwagę przy jego wyliczaniu (pierwotnie były to trzy lata; w nowej wersji jest to siedem lat);
- wywierania „presji” na JST, by sprzedawały swój majątek (w pierwotnej wersji wzoru uwzględniano się dochody ze sprzedaży majątku; nie uwzględnia się już ich w aktualnej wersji);
- nieuwzględniania w pierwotnej konstrukcji IWZ skutków finansowych wykorzystywania przez JST niestandardowych instrumentów zaciągania długu, *de facto* analogicznych do tradycyjnych kredytów i pożyczek; od 2019 roku zmodyfikowanym limitem IWZ objęto również niestandardowe instrumenty finansowe.

Dodatkowo warto wspomnieć o liberalizacji dokonanej w celu uelastycznienia budżetów samorządowych i zwiększenia przestrzeni fiskalnej dla JST wobec negatywnych skutków bieżącego kryzysu pandemicznego COVID-19. Kluczowe tymczasowe zmiany w tym zakresie to wyłączenie z limitu IWZ zobowiązań, które JST zaciągały w związku z ubytkiem w dochodach, wynikającym z wystąpienia pandemii COVID-19, wprowadzenie od 2021 roku zasady, zgodnie z którą przy wyliczeniach IWZ do wydatków bieżących nie zalicza się wydatków na obsługę zadłużenia. W okresie 2023–2025 założono ponadto możliwość niespełnienia IWZ w sytuacji, gdy łączna kwota długu JST nie przekroczy 100% jej dochodów (z uwzględnieniem kilku korekt) oraz gdy nie zagraża to realizacji zadań publicznych (o czym decydować mają RIO)<sup>325</sup>. Przyjęcie tych rozwiązań oznacza, że docelowe rozwiązania w zakresie IWZ mają obowiązywać dopiero od 2026 roku.

Drugą, oprócz IWZ, regułą odnoszącą się do JST jest reguła zrównoważonego budżetu bieżącego. Do 2021 organ stanowiący JST nie mógł uchwalić budżetu, w którym planowane wydatki bieżące są wyższe niż planowane dochody bieżące powiększone o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych i wolne środki, a na koniec roku budżetowego wykonane wydatki bieżące nie mogły być wyższe niż wykonane dochody bieżące powiększone o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych i wolne środki.

Rozwiązanie, w którym część bieżąca budżetu była finansowana wolnymi środkami, pozwalało w rzeczywistości unikać zakazu zadłużania się JST na realizację wydatków bieżących. Wolne środki powstawały jako nadwyżka środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu JST wynikająca z rozliczeń wyemitowanych papierów wartościowych, kredytów i pożyczek z lat ubiegłych. Do ich generowania dochodziło w sytuacji, gdy JST nie wykorzystywała całości zaciągniętego kredytu czy pożyczki albo środków z emisji papierów wartościowych na

<sup>324</sup> M. Poniatowicz, M. Jastrzębska: *Zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego i jego determinanty*. Studia BAS 2021, t. 4(68), s. 147–170.

<sup>325</sup> Ustawa z dnia 15 września 2022 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. 2022, poz. 1964.

finansowanie wydatków majątkowych. Ich występowanie było wynikiem braku monitorowania wykonania budżetu i zaciągania zobowiązań z tytułów dłużnych w sytuacji, gdy wskazane wykonanie nie uzasadniało zwiększania zadłużenia<sup>326</sup>.

Obowiązujące od 2023 regulacje dotyczące równoważenia budżetu bieżącego uniemożliwiły wykorzystywanie wolnych środków<sup>327</sup>. Zmiana ta pozwala na zapobieżenie przypadkom zaciągania przez niektóre JST nadmiernych kredytów i pożyczek tylko po to, aby wygenerować wolne środki z tego tytułu i spełnić ustawowy wymóg z art. 242 uofp. W ten sposób ograniczono możliwość obchodzenia ustawowej reguły przez angażowanie środków pozyskiwanych z tytułów dłużnych do finansowania wydatków bieżących<sup>328</sup>. W praktyce jednak obowiązujące do 2025 roku rozwiązania powodują, że reguła równowagi budżetu bieżącego nie ma istotnego znaczenia przy kontroli uchwalania budżetu JST. Wynika to z tego, że JST mogą w okresie 2022–2025 przekroczyć wskazaną relację w danym roku budżetowym pod warunkiem, że suma przekroczeń tej relacji w poszczególnych latach nie będzie wyższa od sumy nadwyżek wynikających z tej relacji w poszczególnych latach.

## Podsumowanie

Przegląd rozwiązań, jakim podlegały reguły samorządowe w Polsce w ostatnich trzydziestu latach, wskazuje na ich znaczącą ewolucję. Kierunek tych zmian odpowiadał postulatом środowiska naukowego, jak i samorządowego, choć proces wdrażania tych postulatów przebiegał dość wolno. Co ważne, zmiany te nakierowane były nie tylko na uszczelnienie rozwiązań służących ograniczeniu ekspansji zadłużenia JST, ale także na uelastycznienie zasad kalkulacji reguł w taki sposób, aby były one lepiej dostosowane do zmieniających się uwarunkowań makroekonomicznych.

Takie podejście do konstrukcji reguł fiskalnych powoduje, że polskie rozwiązania zyskują pozytywne oceny w porównaniach międzynarodowych, czego wyrazem jest wysoka wartość wskaźnika siły reguł fiskalnych dla obu polskich reguł samorządowych. Świadczy to o dobrym dostosowaniu zapisanych w nich rozwiązań do uwarunkowań instytucjonalnych stanowiących wzorzec wdrażania skutecznych ram fiskalnych na poziomie samorządowym. W ten sposób reguły fiskalne stają się narzędziem nie tylko ograniczającym ekspansję fiskalną władz samorządowych, ale sprzyjającym też lepszej alokacji ograniczonych środków budżetowych w warunkach stabilności fiskalnej.

<sup>326</sup> P. Walczak: *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz dla jednostek samorządu terytorialnego*, CH Beck, Warszawa 2021.

<sup>327</sup> Początkowo rozwiązanie to miało obowiązywać od 2022 roku, ale w art. 9 Ustawy o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych innych ustaw z dnia 14 października 2021 r. (Dz.U. 2021, poz. 1927) dopuszczono w 2022 wykorzystywanie wolnych środków.

<sup>328</sup> *Uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw – Sejm VIII kadencji*, druk sejmowy nr 2787.

# Rozdział 9

Elżbieta Malinowska-Misiąg

## **ROLA REGUŁ SALDA BUDŻETOWEGO W JEDNOSTKACH SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO. POLSKA NA TLE KRAJÓW UNII EUROPEJSKIEJ**

### **Wstęp**

Jednym z ważniejszych wyzwań współczesnych finansów publicznych jest utrzymanie stabilności, a w dłuższym okresie instrumentem wspierającym takie działania mogą być rozwiązania instytucjonalne, w tym reguły fiskalne<sup>329</sup>. Reguły fiskalne są najczęściej definiowane jako trwałe ograniczenie polityki fiskalnej, za pomocą wskaźników ogólnych wyników budżetowych<sup>330</sup>. Mogą one mieć charakter narodowy, kiedy wskaźnik objęty limitem (najczęściej saldo budżetu lub dług) dotyczy całego sektora finansów publicznych (*general government*) lub też mogą być one skierowane do wybranych podsektorów, w tym podsektora samorządowego.

W Polsce samorządowe reguły fiskalne są najczęściej rozpatrywane w szerokim ujęciu – jako element zapewnienia bezpieczeństwa finansów lokalnych<sup>331</sup>, dużo miejsca poświęca się też regule zadłużenia, która obowiązuje dłużej od ustanowionej w 2009 roku reguły salda budżetowego. Reguła zadłużenia była przedmiotem większej krytyki<sup>332</sup>, w efekcie czego limit odnoszony do dochodów budżetowych zastąpiono w 2014 roku tzw. indywidualnym wskaźnikiem zadłużenia. Nowa regulacja nie pozbawiona była jednak wad, co szybko zauważono<sup>333</sup> i w efekcie doprowadzono do uchwalenia jej modyfikacji w 2018 roku.

<sup>329</sup> D. Sutherland, P. Hoeller, R. Merola: *Fiscal consolidation: How much, how fast and by what means?* OECD Economic Policy Papers 1, OECD Publishing 2012, s. 7.

<sup>330</sup> G. Kopits, S. Symansky: *Fiscal Policy Rules...*, op. cit.

<sup>331</sup> Np. M. Redo, K. Wójtowicz, J.M. Ciak: *Bezpieczeństwo finansów publicznych*, CeDeWu, Warszawa 2018.

<sup>332</sup> Krytyka dotyczyła przede wszystkim tego, że w sposób nieadekwatny (jednolity dla wszystkich jednostek samorządu terytorialnego) ograniczała samorządową gospodarkę finansową. Dla części jednostek limit ten był zbyt restrykcyjny, dla innych – zbyt liberalny.

<sup>333</sup> Przykładowo: K. Marchewka-Bartkowiak, M. Wiśniewski: *Indywidualny wskaźnik zadłużenia JST...*, op. cit.; K. Wójtowicz: *Indywidualny wskaźnik zadłużenia (IWZ) a bezpieczeństwo finansowe jednostek samorządu terytorialnego (JST)*. Przedsiębiorczość

W rozdziale skupiono się na regule salda budżetowego i jej zmianach wprowadzonym w całym okresie jej obowiązywania. Analizowano też, czy reguła wpływała na zwiększenie dyscypliny budżetowej w jednostkach samorządu terytorialnego (JST) w Polsce, a jeśli nie, to jaka była skala tych naruszeń. Druga część rozdziału poświęcona jest samorządowym regułom salda budżetowego w krajach Unii Europejskiej, z wyszczególnieniem krajów sąsiadujących z Polską.

## 1. Reguła salda budżetowego – ujęcie teoretyczne

Rzadko spotyka się sytuację, kiedy dochody budżetu są równe wydatkom. Dużo częściej występuje nadwyżka wydatków nad dochodami, a skłonności do deficytu (*deficit bias*) upatruje się zarówno w teoriach czysto ekonomicznych, jak i w teorii cykli wyborczych<sup>334</sup>. Podglądy na temat nierównowagi fiskalnej zmieniały się wraz z kolejnymi teoriami – od koncepcji małego zrównoważonego budżetu państwa po tezy o systematycznym deficycie budżetowym<sup>335</sup>. Częściej podkreśla się jednak, że deficyt wpływa w sposób niekorzystny na inflację, stopę procentową i inwestycje<sup>336</sup>, przyznając jednocześnie, że jest on przydatny w czasie dekoniunktury gospodarczej<sup>337</sup>.

Reguły fiskalne, w tym reguła salda budżetowego, mają wzmacniać dyscyplinę budżetową. Wybór reguły powinien zależeć od priorytetów polityki fiskalnej – reguła salda budżetowego jest uważana za najbardziej skuteczną, gdy priorytetem takim ustanowiona zostanie stabilizacja gospodarcza i stabilność długu publicznego<sup>338</sup>. Skuteczność ta jest przy tym uzależniona od wielkości objętej limitem – jest ona większa, gdy reguła dotyczy salda skorygowanego cyklicznie (*cyclically adjusted balance, CAB*), czyli salda występującego hipotetycznie, w sytuacji osiągnięcia przez gospodarkę potencjalnego poziomu PKB.

i Zarządzanie 2017, t. 18, z. 9, cz. 1; B.Z. Filipiak: *Indywidualny wskaźnik zadłużenia jako determinanta oceny kondycji finansowej jednostki samorządu terytorialnego*. Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy 2018, nr 4(56).

<sup>334</sup> Por. np. A. Alesina, G. Tabellini: *A Positive Theory of Fiscal Deficits and Government Debt*. Review of Economic Studies 1990, no. 57, s. 403-414; S. Krogstrup, C. Wyplosz: *Dealing with the Deficit Bias: Principles and Policies*, [w:] *Policy Instruments for Sound Fiscal Policies*, J. Ayuso-i-Casals, S. Deroose, E. Flore, L. Moulin (eds.), Palgrave Macmillan, London 2009.

<sup>335</sup> Szerzej na temat ewolucji poglądów na temat deficytu budżetowego w: E. Lotko, U.K. Zawadzka-Pąk: *Prawnofinansowe instrumenty ograniczania deficytu i długu publicznego w Polsce na tle doświadczeń europejskich*, Temida 2, Białystok 2018, s. 56-70.

<sup>336</sup> A. Moździerz: *Nierównowaga finansów publicznych*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2009, s. 43.

<sup>337</sup> D.K. Rosati: *Polityka gospodarcza. Wybrane zagadnienia*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2017, s. 234.

<sup>338</sup> International Monetary Fund: *Fiscal Rules – Anchoring Expectations for Sustainable Public Finances*, 2009, s. 6.

Dużo badań<sup>339</sup> poświęca się tzw. złotej zasadzie budżetowej, zgodnie z którą deficyt budżetowy dopuszczalny jest jedynie w celu finansowania wydatków inwestycyjnych.

Reguły fiskalne różnego rodzaju są od dawna stosowane w gospodarce budżetowej, lecz kryzys finansowy wykazał, że ówczesne reguły były w dużej mierze nieskuteczne. Rozpoczęto później wprowadzanie reguł „drugiej generacji” – takich, które zawierały mechanizmy dostosowawcze do faz cyklu koniunkturalnego oraz wzmacniane były przez monitoring prowadzony przez niezależne instytucje fiskalne<sup>340</sup>. Nowe reguły były bardziej elastyczne, ale jednocześnie coraz bardziej skomplikowane, a tym samym trudne do zweryfikowania<sup>341</sup>.

Siła reguł fiskalnych, która wpływa bezpośrednio na ich skuteczność, uwarunkowana jest różnymi czynnikami, do których należy m.in. umocowanie prawne reguły, możliwość jej modyfikacji, obecność i sposób wdrażania mechanizmów korygujących oraz monitorowanie jej przestrzegania (szerzej w pkt 3.1.). Na poziomie samorządu terytorialnego skuteczność reguł jest też uzależniona od wielkości pionowej nierównowagi fiskalnej, którą L. Patrzałek definiuje jako niedopasowanie pomiędzy osiąganymi dochodami publicznymi a ponoszonymi wydatkami publicznymi na różnych szczeblach administracji publicznej<sup>342</sup>. Jak stwierdzają B. Jochimsen i Ch. Raffer<sup>343</sup> na podstawie przeprowadzonych badań, wyższy poziom pionowej nierównowagi fiskalnej obniża skuteczność numerycznych reguł fiskalnych na poziomie lokalnym. Odnosząc to do teorii, tłumaczy się to zarówno występowaniem zjawiska wspólnych zasobów (*common pool*), jak i pokusy nadużycia (*moral hazard*), wpływających na podejmowanie decyzji i gospodarkę finansową prowadzoną przez organy samorządowe<sup>344</sup>.

<sup>339</sup> Por. np. M. Groneck: *A golden rule of public finance or a fixed deficit regime? Growth and welfare effects of budget rules*. *Economic Modelling* 2010, vol. 27(2), s. 523–534; I. Zeyneloglu: *Fiscal policy effectiveness and the golden rule of public finance*. *Central Bank Review* 2018, vol. 18(3), s. 85–93.

<sup>340</sup> S. Franek, M. Postuła: *Pomiar siły instrumentów fiskalnych oraz ich skuteczność w poprawie stabilności finansów publicznych w krajach Unii Europejskiej*. *Materiały i Studia NBP* 2019, nr 334.

<sup>341</sup> L. Eyraud, X. Debrun, A. Hodge, V. Lledo, C. Pattillo: *Second-Generation Fiscal Rules: balancing Simplicity, Flexibility, and Enforceability*, IMF Staff Discussion Notes, International Monetary Fund, Washington DC 2018.

<sup>342</sup> L. Patrzałek: *Subwencja ogólna jako instrument korekcyjno-wyrównawczy w systemie finansów samorządu terytorialnego*. *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu* 404, 2015, DOI: 10.15611/pn.2015.404.16.

<sup>343</sup> B. Jochimsen, Ch. Raffer: *Local Government Fiscal Regulation in the EU: The Impact of Balanced Budget Rules*, ZBW – Leibniz Information Centre for Economics, Kiel, Hamburg 2020.

<sup>344</sup> S. Franek: *Zróżnicowanie reguł fiskalnych...*, op. cit.

## 2. Reguła salda budżetowego w Polsce

### 2.1. Regulacje prawne

Regułę salda budżetowego wprowadzono Ustawą o finansach publicznych z dnia 27 sierpnia 2009 r.<sup>345</sup>, przy czym JST zostały zobowiązane do jej stosowania od roku 2011. Zgodnie z art. 242 ustawy nie można było uchwalić budżetu, w którym planowane wydatki bieżące przekraczają planowane dochody bieżące powiększone o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych i wolne środki (nadwyżki środków na rachunku bieżącym budżetu JST, wynikające z rozliczeń wyemitowanych papierów wartościowych, kredytów i pożyczek z lat ubiegłych). Analogiczne obostrzenia dotyczyły także wykonania budżetu, przy czym dodano tu zastrzeżenie, że limit może zostać przekroczony o kwotę związaną z realizacją wydatków bieżących z udziałem środków z budżetu UE oraz z bezzwrotnej pomocy państw Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu, jeśli nie zostały one przekazane w danym roku budżetowym.

W 2018 roku uchwalono<sup>346</sup>, że wydatki bieżące mogą przekraczać dochody m. in. o spłaty pożyczek udzielonych w latach ubiegłych i niewykorzystane środki pieniężne na rachunku bieżącym budżetu<sup>347</sup>, ale nie o wolne środki. Wylimitowanie możliwości wykorzystania wolnych środków miało w intencji ustawodawcy zapobiegać zaciąganiu przez JST nadmiernych kredytów i pożyczek tylko po to, by mogła być spełniona regulacja z art. 242 ustawy o finansach publicznych<sup>348</sup>. Dzięki tej zmianie środki dłużne miały też przestać finansować wydatki bieżące. Przyjęto, że zmiana zostanie po raz pierwszy zastosowana do opracowania i wykonania budżetu JST na rok 2022.

Zmiany w regule zrównoważenia budżetu przyniosło także ustawodawstwo covidowe. Na mocy art. 31zk ustawy z dnia 31 marca 2020 r.<sup>349</sup> zezwolono, by wydatki bieżące JST przekraczały dochody bieżące powiększone o nadwyżkę z lat ubiegłych i wolne środki oraz o wydatki przeciwdziałające COVID-19 w części, w jakiej zostały sfinansowane środkami własnymi. Przepis ten został uchylony w czerwcu 2020 roku<sup>350</sup>, a w jego miejsce pojawił się nowy, zgodnie z którym

<sup>345</sup> Dz.U. z 2022 r., poz. 1634, ze zm.

<sup>346</sup> Ustawa z dnia 14 grudnia 2018 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. poz. 2500.

<sup>347</sup> Wynikające z rozliczenia dochodów i wydatków nimi finansowanych związanych ze szczególnymi zasadami wykonywania budżetu oraz wynikających z rozliczenia środków z bezzwrotnej pomocy zagranicznej.

<sup>348</sup> *Uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw*, druk nr 2787 z 17 lipca 2018 r., s. 8.

<sup>349</sup> Ustawa z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. poz. 568.

<sup>350</sup> Ustawa z dnia 19 czerwca 2020 r. o dopłatach do oprocentowania kredytów bankowych udzielanych przedsiębiorcom dotkniętym skutkami COVID-19 oraz o uproszczonym



w 2020 roku JST, zmieniając budżet, mogły przekroczyć relację z art. 242 ustawy o finansach publicznych o kwotę:

- planowanych wydatków bieżących na zadania związane z przeciwdziałaniem COVID-19 w części, w jakiej zostały sfinansowane dochodami majątkowymi lub ustawowo określonymi przychodami<sup>351</sup>;
- planowanego ubytku w dochodach spowodowanego COVID-19.

Należy przy tym zauważyć, że wielkości dotyczących finansowania tych działań nie da się w żaden sposób zweryfikować. Nie pozwala na to klasyfikacja budżetowa, nie ma też innych wiarygodnych i rzetelnych źródeł<sup>352</sup>.

Kolejną zmianę reguły salda budżetowego uchwalono w październiku 2021 roku<sup>353</sup>. Przedłużono możliwość wykorzystania wolnych środków do zrównoważenia części bieżącej budżetu (o rok 2022), wprowadzono też nową regulację, zgodnie z którą JST może w latach 2022–2025 nie zastosować się do obostrzeń z art. 242 ustawy o finansach publicznych, jeśli zostanie on zbilansowany nadwyżką z innych lat tego okresu.

Dalsze zmiany reguły salda budżetowego związane były z wybuchem wojny w Ukrainie. W marcu 2022 roku uchwalono<sup>354</sup>, że do ustalenia relacji z art. 242 z wydatków bieżących wyłącza się planowane wydatki bieżące na finansowanie pomocy obywatelom Ukrainy w części, w jakiej nie są one finansowane ze środków publicznych przekazanych JST na ten cel. Wydatków tych nie uwzględnia się też przy ocenie spełnienia reguły zrównoważenia części bieżącej budżetu.

Nowe modyfikacje reguły salda budżetu pojawiły się także we wrześniu 2022 roku<sup>355</sup>. Możliwość bilansowania części bieżącej budżetu wolnymi środkami przedłużono do 2025 roku, a więc do końca okresu wprowadzonego wcześniej średniookresowego rozliczenia ze stosowania reguły.

---

postępowaniu o zatwierdzenie układu w związku z wystąpieniem COVID-19, Dz.U. poz. 1086.

<sup>351</sup> Do przychodów tych zaliczono przychody ze sprzedaży papierów wartościowych wyemitowanych przez JST, z kredytów i pożyczek, z prywatyzacji majątku JST oraz ze spłaty udzielonych pożyczek w latach ubiegłych.

<sup>352</sup> A. Nelicki: *Wpływ ustawodawstwa pandemii COVID-19 na finanse jednostek samorządu terytorialnego*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2020; KRRIO: *Sprawozdania z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2020 r.*, Warszawa 2021.

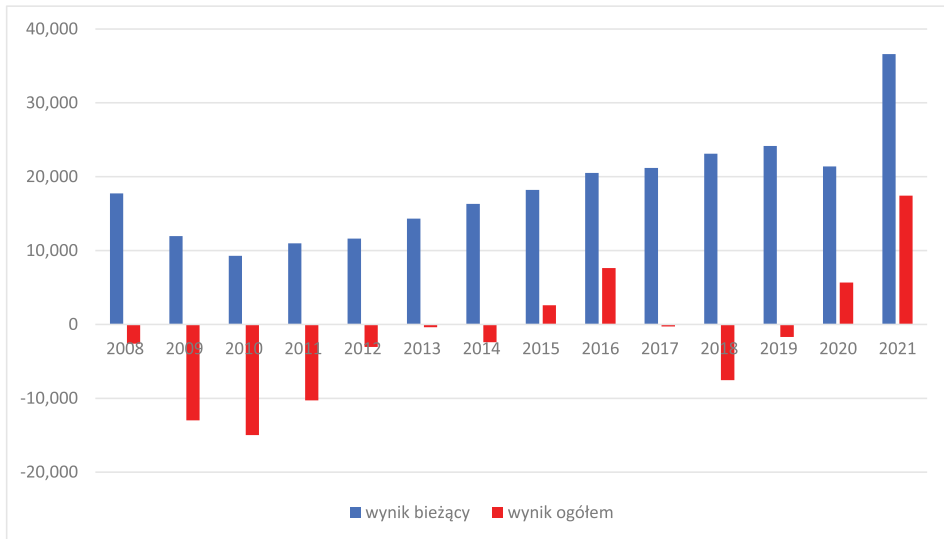
<sup>353</sup> Ustawa z dnia 14 października 2021 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. poz. 1927.

<sup>354</sup> Ustawa z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa, Dz.U. 2023, poz. 103 ze zm.

<sup>355</sup> Ustawa z dnia 15 września 2022 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. poz. 1964.

## 2.2. Saldo budżetu polskich JST

W latach 2008–2021 jednostki samorządu terytorialnego w Polsce wykazywały łącznie zarówno deficyt, jak i nadwyżkę (rysunek 9.1), a jednocześnie w sposób nieprzerwany dochody bieżące przekraczały wydatki bieżące.

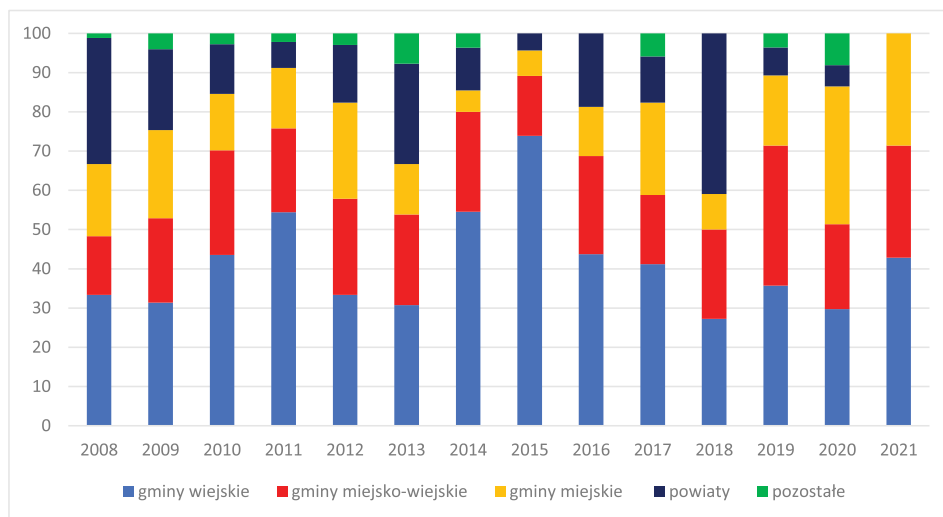


Rysunek 9.1. Wyniki budżetu i wynik bieżący budżetu JST w Polsce (w mln zł)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów  
<https://www.gov.pl/web/finanse/budzety-jst>

O ile jednak wynik części bieżącej budżetu był dodatni w ujęciu skonsolidowanym, o tyle analizując dane jednostkowe, zauważamy wiele JST wykazujących deficyt. Najwięcej jednostek z deficytem bieżącym było w 2010 roku – 473, rok później liczba ta spadła do 182. W kolejnych latach liczba ta się zdecydowanie zmniejszyła, choć nie w każdym z lat obserwowano spadki. Wśród JST z deficytem najczęściej było gmin z najliczniejszej grupy, a więc gmin wiejskich. W latach 2008–2021 stanowiły one średnio 41% wszystkich JST wykazujących nadwyżkę wydatków bieżących nad dochodami, a w roku 2015 udział ten sięgał 74% (rysunek 9.2). Łączny średni odsetek gmin wiejskich, miejsko-wiejskich i miejskich (bez miast na prawach powiatu) wyniósł 82%.

Liczba JST, które wykazały deficyt bieżący, nie jest równoznaczna z liczbą JST, które naruszyły regulacje ustalone w art. 242 ustawy o finansach publicznych. Część jednostek skorzystała z możliwości wykorzystania zrównoważenia deficytu nadwyżkami z lat ubiegłych i wolnymi środkami. W 2011 roku było w sumie 127 takich jednostek, a więc 70% wszystkich wykazujących deficyt. Jednostki, które naruszyły regulę salda budżetowego, jako przyczyny wymieniały przede wszystkim niewywiązujących się ze zobowiązań podatników strategicznych, niższe od planowanych dochody niepodatkowe, obligatoryjność wydatków bieżących (np. na wynagrodzenia



Rysunek 9.2. Struktura JST z deficytem części bieżącej budżetu (w %)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów  
<https://www.gov.pl/web/finanse/budzety-jst>

osobowe, w tym wypłaty jednorazowego dodatku uzupełniającego dla nauczycieli), wydatki na odprawy dla pracowników związane z restrukturyzacją zatrudnienia w administracji oraz oświacie, a także wysokie wydatki bieżące związane z utrzymaniem dużej liczby szkół<sup>356</sup>.

W 2015 roku JST naruszające regułę salda budżetowego uzasadniały to m.in. wypłatą zasądzonych odszkodowań na rzecz osób fizycznych i prawnych, niższymi od planowanych dochodami bieżącymi, niedostosowaniem sieci szkół do możliwości finansowych gminy, spłaceniem wcześniejszych zobowiązań wymagalnych w celu odzyskania płynności finansowej<sup>357</sup>.

W 2020 roku po raz pierwszy od czasu wprowadzenia reguły salda budżetowego nie stwierdzono żadnego jej naruszenia. Jednostki wykazujące deficyt części bieżącej budżetu pokrywały go z wcześniejszych nadwyżek, wolnych środków lub korzystały z możliwości wprowadzonych przez ustawodawstwo covidowe<sup>358</sup>. Żadnego naruszenia regulacji art. 242 ustawy o finansach publicznych nie odnotowano też w 2021 roku.

<sup>356</sup> KRRIO: *Sprawozdanie z działalności Regionalnych Izb Obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2011 roku*, Warszawa 2012, s. 183.

<sup>357</sup> KRRIO: *Sprawozdanie z działalności Regionalnych Izb Obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2015 roku*, Warszawa 2016, s. 277.

<sup>358</sup> KRRIO: *Sprawozdanie z działalności Regionalnych Izb Obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2020 roku*, Warszawa 2021, s. 278.

### 3. Reguła salda budżetowego w krajach Unii Europejskiej

#### 3.1. Charakterystyka regulacji

Reguła salda budżetowego jest najczęściej stosowaną regułą fiskalną w podsektorze samorządowym krajów UE. W bazie Komisji Europejskiej<sup>359</sup> spośród ponad 60 reguł wiążących JST w sposób bezpośredni (tzn. skierowanych do podsektora samorządowego indywidualnie, a nie w ramach całego sektora *general government*) ponad połowę stanowią reguły salda budżetowego, a ok. 30% – reguły zadłużenia. Baza ta jednak obejmuje również reguły już nieobowiązujące, tak więc po eliminowaniu tych reguł liczba aktualnie funkcjonujących zmniejsza się o połowę.

Charakterystyka unijnych reguł salda budżetowego jest mocno zróżnicowana. Dotyczy to zarówno wielkości objętej limitem (np. saldo w ujęciu nominalnym lub w relacji do PKB), jak i usytuowania prawnego. Reguły wprowadzane aktami wyższej rangi (konstytucyjnymi) i ustawami zwykłymi, ale też jako porozumienie lub zobowiązanie polityczne. Podstawowe informacje na temat obowiązujących obecnie reguł zamieszczono w tabeli 9.1. Znajdują się tam także dane o ich sile (*Fiscal Rule Strength Index*), wskaźniku opracowanym przez Komisję Europejską na podstawie pięciu kryteriów, z których jednym jest ranga podstawy prawnej. Usytuowanie prawne regulacji fiskalnych istotnie wpływa na siłę ustanawianych reguł, co widać na przykładzie Irlandii i jednej z reguł Finlandii – są to regulacje najniższej rangi, najniższa jest też siła wprowadzonych obostrzeń. Jak o drugie kryterium Komisja przyjęła możliwość modyfikacji celów reguły – jeśli reguła nie może być zmieniana (z wyjątkiem ściśle określonych sytuacji, tzw. klauzuli wyjścia), jest ona oceniana najwyżej. Dużą wagę (kryterium trzecie) przywiązuje się także do monitorowania przestrzegania reguł, statusu podmiotu monitorującego wdrażanie mechanizmów korygujących oraz podmiotu przygotowującego (zatwierdzającego) prognozy makroekonomiczne i budżetowe. Dwa ostatnie kryteria dotyczą sposobu wdrażania mechanizmów korygujących (najwyżej oceniane są mechanizmy wdrażane automatycznie w dokładnie określonym zakresie) oraz odporność na wstrząsy, np. poprzez uwzględnienie dostosowań cyklicznych.

Jednym z ważniejszych pytań stawianych pod adresem reguł fiskalnych jest ich skuteczność, a więc w przypadku reguły salda budżetowego – wpływ na wynik budżetu JST. Badania takie są jednak mocno utrudnione ze względu na endogeniczność zmiennych, a także inne czynniki, wśród których wymienić można wrażliwość źródeł dochodowych na wahania koniunktury i zmienność regulacji prawnych (co dotyczy nie tylko części dochodowej) oraz zjawiska kryzysowe o różnym pochodzeniu.

Analiza zależności pomiędzy obecnością reguły salda budżetowego a wysokością salda podsektora samorządowego w relacji do PKB w latach 2001–2021 nie wykazała istotnych statystycznych zależności – współczynnik korelacji Pearsona wyniósł

<sup>359</sup> Ostatnia aktualizacja: 2022 r., <https://data.europa.eu/data/datasets/fiscal-rules-database?locale=en>

Tabela 9.1. Reguły salda budżetowego w krajach Unii Europejskiej

Kraj	Wielkość, której dotyczy reguła	Treść reguły	Podstawa prawna	Siła reguły
Belgia	Saldo budżetu w wartościach nominalnych	Obowiązek zrównoważenia budżetu jednostek samorządu lokalnego	Prawo powszechne	5,17
Bułgaria	Saldo nominalne jako % PKB	Utrzymanie równowagi budżetowej jest średniookresowym celem budżetowym (ujęcie kasowe)	Konstytucja lub prawo podobnej rangi	4,27
Cypr	Saldo nominalne w wartościach bezwzględnych	Obowiązek przygotowywania zrównoważonych budżetów rocznych	Konstytucja lub prawo podobnej rangi	4,53
Niemcy	Saldo budżetowe jako % PKB	Zrównoważenie budżetu jednostek samorządu lokalnego	Prawo powszechne	6,37
Finlandia	Saldo budżetu w wartościach nominalnych	Regulacje dotyczące doprowadzenia budżetów samorządu lokalnego do równowagi	Prawo powszechne	4,37
Finlandia	Saldo nominalne jako % PKB	Deficyt jednostek samorządu lokalnego nie powinien przekraczać 0,5% PKB	Porozumienie polityczne	1,73
Francja	Saldo budżetu w wartościach nominalnych	Złota reguła budżetowa: obowiązek zrównoważenia uchwalanych budżetów; deficyt <i>ex post</i> nie może przekroczyć 5% dochodów bieżących (10% dla małych gmin)	Konstytucja lub prawo podobnej rangi	5,8
Irlandia	Saldo nominalne jako % PKB	Łączny deficyt samorządu lokalnego netto nie może przekraczać ustalonej kwoty nominalnej	Zobowiązanie polityczne	1,17
Włochy	Saldo nominalne w wartościach bezwzględnych	Reguła obejmuje wszystkie jednostki samorządu terytorialnego. Źródłem finansowania inwestycji lokalnych może być dług oraz nadwyżki z lat poprzednich	Konstytucja lub prawo podobnej rangi	7,57
Włochy	Saldo nominalne w wartościach bezwzględnych	Złota reguła budżetowa: budżety jednostek samorządu lokalnego i regionalnego mogą wykazywać deficyt tylko w związku z finansowaniem inwestycji	Konstytucja lub prawo podobnej rangi	4,8
Litwa	Saldo budżetowe jako % PKB	Budżety przekraczające 0,3% ubiegłorocznego PKB w cenach bieżących powinny być zrównoważone, z wyjątkiem roku planowana jest ujemna luka popytowa (wówczas deficyt nie może przekraczać dochodów o więcej niż 1,5%)	Konstytucja lub prawo podobnej rangi	6,4

Tabela 9.1. cd.

Kraj	Wielkość, której dotyczy reguła	Treść reguły	Podstawa prawna	Siła reguły
Litwa	Saldo strukturalne jako % nominalnego PKB	Budżety jednostek przekraczające 0,3% ostatniego PKB w cenach bieżących powinny być zrównoważone lub nadwyżkowe (dotyczy salda strukturalnego, ujęcie memoriałowe)	Konstytucja lub prawo podobnej rangi	5,43
Luksemburg	Saldo nominalne w wartościach bezwzględnych	Budżet bieżący musi być zrównoważony. Wydatki nadzwyczajne (inwestycje publiczne) mogą być finansowane długiem, ale koszty spłaty muszą być finansowane z budżetu bieżącego	Prawo powszechne	4,0
Portugalia	Saldo nominalne w wartościach bezwzględnych	Obowiązek zapewnienia równowagi lub dodatniego wyniku pomiędzy dochodami i wydatkami budżetowymi. JST są także zobowiązane do utrzymywania dodatniej (lub zerowej) różnicy dochodów bieżących i wydatków bieżących powiększonych o uśrednioną kwotę spłat kredytów. Różnica ta może być ujemna, o ile nie będzie ona większa niż 5% dochodów bieżących i zostanie pokryta w kolejnym roku budżetowym	Konstytucja lub prawo podobnej rangi	7,2
Rumunia	Saldo budżetowe jako % PKB	Budżety muszą być zrównoważone, z wyłączeniem finansowania inwestycji i refinansowania zadłużenia	Prawo powszechne	4,13
Szwecja	Saldo budżetowe jako % PKB	Obowiązek zbilansowania budżetów lokalnych	Prawo powszechne	7,13
Słowacja	Saldo budżetowe jako % PKB	Budżet bieżący musi być zrównoważony lub nadwyżkowy. Budżet majątkowy może wykazywać deficyt, o ile będzie on sfinansowany ze wskazanych źródeł	Konstytucja lub prawo podobnej rangi	7,23

Źródło: opracowanie własne na podstawie: <https://data.europa.eu/data/datasets/fiscal-rules-database?locale=en>

od -0,31 w 2013 roku do 0,41 w 2009 roku (rysunek 9.3). Potwierdza to wyniki wcześniejszych badań dotyczących reguł fiskalnych na szczeblu sektora *general government*. Jak pisze M.S. Bandaogo<sup>360</sup>, dla zachowania dyscypliny fiskalnej ważna

<sup>360</sup> M.S. Bandaogo: *Fiscal Rules in Times of Crisis*. Research & Policy Briefs From the World Bank Malaysia Hub, July 2020.

jest siła i wiarygodność reguł, a nie samo ich istnienie *de iure*. W przypadku reguł samorządowych nie odnotowano jednak również silniejszych zależności pomiędzy siłą reguł salda budżetowego a wynikiem podsektora samorządowego.



Rysunek 9.3. Korelacja między obecnością reguły salda budżetowego a wynikiem podsektora samorządowego UE

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Komisji Europejskiej i Eurostatu

## 3.2. Reguły fiskalne a sytuacja budżetowa w krajach sąsiadujących z Polską

### 3.2.1. Niemcy

W Niemczech samorząd terytorialny tworzy ok. 11 tys. gmin (*Gemeinden*), 295 powiatów (*Landkreisen*) i 103 miasta z prawami powiatu (*kreisfreie Städte*)<sup>361</sup>. Różne zasady gospodarki budżetowej w poszczególnych krajach związkowych (13, do których dolicza się 3 miasta na prawach krajów związkowych) utrudniają porównania regulacji ostrożnościowych stosowanych w jednostkach samorządowych<sup>362</sup>.

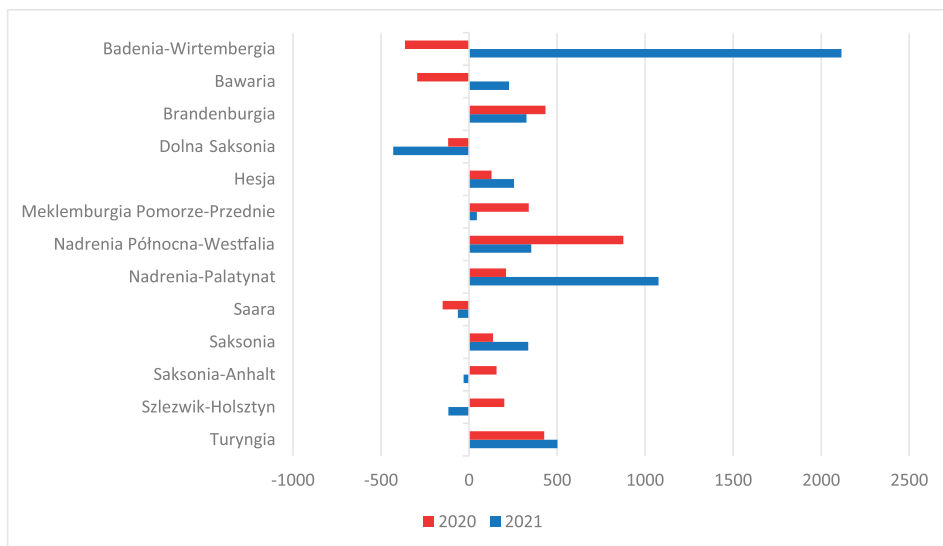
Co do zasady jednak, jednostki samorządu terytorialnego we wszystkich krajach związkowych zobowiązane są do przestrzegania zasady zrównoważonego budżetu, przy czym w niektórych krajach przyjmuje się perspektywę średniookresową. Dług JST zaciągany jest w celu finansowania wydatków kapitałowych, a kredyty krótkoterminowe ograniczono do celów regulowania bieżącej płynności. W niektórych krajach związkowych regulacje nadzorcze zmieniono po kryzysie

<sup>361</sup> R. Geisler: *Germany*, [w:] *Local Public Finance in Europe. Country Reports*, R. Geisler, G. Hammerschmid, Ch. Raffer (eds.), Hertie School, Bertelsmann Foundation, 2019.

<sup>362</sup> <https://kommunalwiki.boell.de/index.php/Haushaltsausgleich>

finansowym, co związane było m.in. z wdrażanymi programami ratunkowymi dla jednostek samorządowych<sup>363</sup>.

W 2021 roku łączna nadwyżka gmin (związków gmin) w Niemczech wyniosła 4,6 mld EUR, o 2,6 mld EUR więcej niż rok wcześniej. Sytuacja w poszczególnych krajach związkowych była jednak mocno zróżnicowana (por. rysunek 9.4).



Rysunek 9.4. Saldo budżetu gmin i związków gmin (bez miast na prawach krajów związkowych) w Niemczech, według krajów związkowych (w mln EUR)

Źródło: opracowanie własne na podstawie:

[https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2022/04/PD22\\_143\\_71137.html](https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2022/04/PD22_143_71137.html)

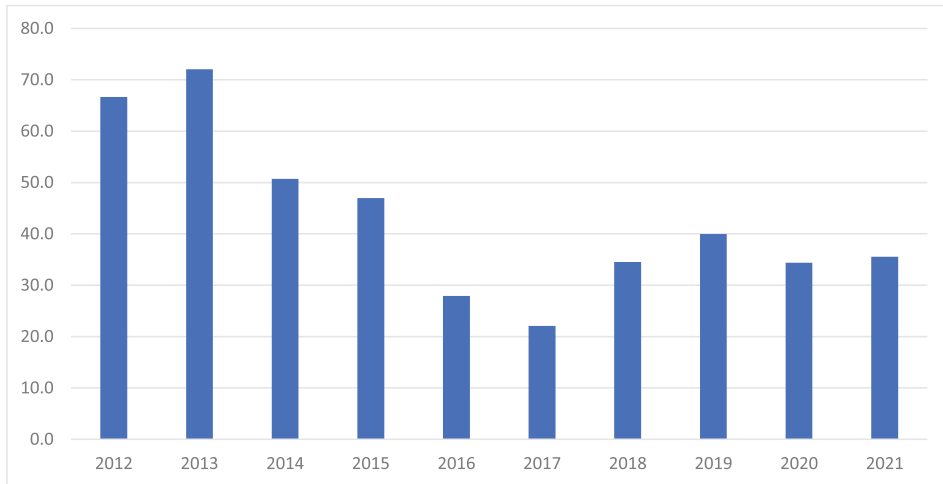
O ile w ostatnich latach stosunkowo niewiele jednostek samorządowych wykazuje deficyt, o tyle jeszcze w 2015 roku ok. 20% jednostek przeżywało poważne problemy finansowe. Najpoważniejsza sytuacja była w gminach Nadrenii Północnej-Westfalii, Saary i Nadrenii-Palatynatu. Przez wiele lat do tej grupy należała także Hesja, ale dzięki pomocy kraju związkowego sytuacja heskich gmin uległa poprawie<sup>364</sup>.

W Hesji znajduje się obecnie 421 gmin, co stanowi ok. 4% całej populacji tych jednostek w Niemczech. Analiza danych za lata 2012–2021 wykazuje, że na początku tego okresu większość gmin w Hesji nie była w stanie zrównoważyć swoich budżetów (por. rysunek 9.5). Z ujemnym saldem budżetu podstawowego

<sup>363</sup> R. Geisler: *Germany...*, op. cit.

<sup>364</sup> Szerzej na temat sytuacji finansowej gmin w Hesji w czasie kryzysu finansowego i pomocy udzielanej im przez kraj związkowy w: U. Keilmann: *Die kommunale Finanzsituation in Hessen. Das Land als Partner der Kommunen* ([https://www.uni-speyer.de/fileadmin/Lehrende/Ulrich\\_Keilmann/22Keilmann-KommunaleFinanzsituationin-HE.pdf](https://www.uni-speyer.de/fileadmin/Lehrende/Ulrich_Keilmann/22Keilmann-KommunaleFinanzsituationin-HE.pdf)) oraz <https://www.land-hat-zukunft.de/kommunale-finanzaufsicht.html>





Rysunek 9.5. Udział gmin z deficytem w kraju związkowym Hesja

Źródło: opracowanie własne na podstawie: [https://statistik.hessen.de/sites/statistik.hessen.de/files/2022-06/tab13\\_finanzierungssalden\\_gem\\_2012-2021\\_06042022.xlsx](https://statistik.hessen.de/sites/statistik.hessen.de/files/2022-06/tab13_finanzierungssalden_gem_2012-2021_06042022.xlsx)

(*Kernhaushalte*) rok budżetowy 2012 zakończyło 67% gmin, a rok później – 72% gmin. W kolejnych latach sytuacja się poprawiła, najniższy odsetek gmin z deficytem (22%) odnotowano w 2017 roku. Dla budżetów gminnych pandemia i jej skutki okazały się mniej dotkliwe niż kryzys finansowy.

### 3.2.2. Czechy

Ustawodawstwo czeskie nie zawiera regulacji ograniczających poziom nierównowagi budżetowej JST, limitowany jest wyłącznie poziom długu samorządowego. Podsektor samorządowy tworzą w Czechach jednostki podstawowe – gminy (*obec*) oraz jednostki wyższego szczebla – kraje (*kraj*). W 2022 roku funkcjonowało 6258 gmin<sup>365</sup> oraz 14 krajów, łącznie z Pragą, będącą równocześnie i gminą, i krajem.

Mimo braku reguły salda budżetowego podsektor samorządowy w ostatnich latach wykazuje nadwyżki (tabela 9.2). W latach 2016–2021 najniższą nadwyżkę odnotowano w 2018 roku, odpowiadała ona 0,4% PKB. Największą przewagę dochodów nad wydatkami obserwowano w 2016 roku, wyniosła ona wówczas niemal 50 mld CZK (1,0% PKB).

Warto podkreślić, że przewagę dochodów nad wydatkami wykazano także w 2020 roku, choć wielkość nadwyżki była w dużej mierze uzależniona od kwoty dodatkowego dofinansowania z budżetu państwa w wysokości 13,4 mld CZK, w związku z utratą części dochodów spowodowaną pandemią COVID-19. W 2020 roku nieco ponad 28% gmin zrealizowało dochody niższe od wydatków,

<sup>365</sup> <https://eurydice.eacea.ec.europa.eu/national-education-systems/czech-republic/main-executive-and-legislative-bodies>

Tabela 9.2. Dochody, wydatki i wynik podsektora samorządowego w Czechach (mld CZK)

Wyszczególnienie	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Dochody	543,9	589,9	659,1	717,6	768,0	817,9
Wydatki	494,2	548,0	635,5	680,0	741,7	783,3
Wynik	49,7	41,9	23,6	37,6	26,3	34,6

Źródło: The Czech Fiscal Council: *Report on Compliance with the Rules of Budgetary Responsibility for 2020*, Praha 2021 (dane za lata 2016–2017) oraz The Czech Fiscal Council: *Report on Compliance with the Rules of Budgetary Responsibility for 2021*, Praha 2022.

a gdyby z dochodów wyeliminować dodatkowy transfer z budżetu państwa, udział ten wyniósłby ponad 36%. Wśród gmin, które odnotowały deficyt, ponad połowę stanowiły jednostki o liczbie mieszkańców od 201 do 1000<sup>366</sup>.

### 3.2.3. Słowacja

Na Słowacji podstawową jednostką samorządu terytorialnego są gminy (*obec*), których jest 2927<sup>367</sup>, łącznie z dzielnicami miast Bratysława (17) i Koszyce (22). Jednostkami wyższego szczebla jest osiem krajów. Ustawodawstwo słowackie zakłada zrównoważone lub nadwyżkowe saldo budżetów samorządowych. W budżecie majątkowym wydatki mogą przekraczać dochody, jeśli będą one sfinansowane ze wskazanych źródeł, w tym np. z nadwyżki.

Analizując dane za lata 2013–2021, zauważyć można, że chociaż łączny wynik części bieżącej budżetu gmin jest dodatni, to ciągle utrzymuje się pewien odsetek gmin, w których występuje deficyt. Najwięcej gmin z nadwyżką wydatków bieżących nad dochodami bieżącymi odnotowano w kraju preszowskim (średnio 52) oraz bańskobystrzyckim (średnio 47). Są to kraje, w których znajduje się największa liczba gmin. Średni odsetek gmin z deficytem wyniósł tam odpowiednio 7,8% oraz 9,2%. Najmniejszy taki wskaźnik przypadał na kraj trnawski (średnio 3,0%). Informacje o odsetku gmin z deficytem bieżącym w poszczególnych krajach zamieszczono w tabeli 9.3.

Tabela 9.3. Odsetek gmin z deficytem budżetu bieżącego w Słowacji, według krajów (w %)

Nazwa kraju	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Bańskobystrzycki	6,0	8,1	9,3	7,0	7,0	7,0	10,7	10,9	16,5
Bratysławski	6,7	7,8	3,3	2,2	4,5	1,1	5,6	2,2	2,2
Koszycki	7,1	7,4	5,4	2,2	3,5	6,3	5,4	7,4	9,1
Nitrzański	1,4	4,2	3,4	2,3	4,2	4,8	2,5	5,4	5,9

<sup>366</sup> The Czech Fiscal Council: *Report on Compliance with the Rules of Budgetary Responsibility for 2020*, Praha, September 2021, s. 20.

<sup>367</sup> [http://www.sodbtn.sk/obec/index\\_kraje.php](http://www.sodbtn.sk/obec/index_kraje.php)

Tabela 9.3. cd.

Nazwa kraju	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Preszowski	5,6	9,5	8,7	4,4	6,6	8,3	7,2	7,8	12,2
Trenczyński	4,0	9,4	5,1	2,9	6,2	4,7	4,0	5,1	5,4
Trnawski	3,6	4,4	2,0	1,2	3,6	2,8	3,2	2,8	3,6
Żyliński	5,4	4,1	2,2	1,9	2,5	3,5	3,5	3,8	5,4
Razem	5,1	7,2	5,9	3,5	5,1	5,8	5,9	6,7	9,3

Źródło: opracowanie własne na podstawie <http://www.hospodarenieobci.sk/>

W badanym okresie najtrudniejszym dla gmin okazał się rok 2021 – najwięcej gmin odnotowało wówczas deficyt w części bieżącej budżetu. Wyniósł on łącznie 11,9 mln EUR, podczas gdy różnica między dochodami bieżącymi i wydatkami bieżącymi wszystkich słowackich gmin wyniosła 434 mln EUR.

## Podsumowanie

Reguły salda budżetowego na szczeblu samorządowym charakteryzują się dużym zróżnicowaniem, co wpływa na ich siłę mającą świadczyć o ich skuteczności. Analiza rozwiązań stosowanych w państwach UE wskazuje jednak, że trudno jest uogólniać takie zależności. W Niemczech, gdzie reguły te są określane jako jedne z silniejszych, jednostki samorządowe miały poważne problemy ze zrównoważeniem swoich budżetów, z kolei w Czechach, gdzie nie wprowadzono reguły salda budżetowego, łączne saldo podsektora samorządowego w ostatnich latach jest dodatnie. Należy przy tym podkreślić, że ocenę skuteczności reguł fiskalnych zaburza również to, że w czasie kryzysu pandemicznego większość reguł została poluzowana lub zawieszona.

W analizie polskich uwarunkowań prawnych zwraca uwagę przede wszystkim fakt, że regulacje dotyczące reguły salda budżetowego wpisują się w coraz szerzej stosowaną praktykę zaburzania przejrzystości fiskalnej i pomniejszania wagi ustawy o finansach publicznych. Coraz częściej zmiany zasad określonych w tej ustawie dokonywane są nie poprzez formalną jej nowelizację, lecz przez zamieszczenie w innych ustawach incydentalnych przepisów uchylających lub modyfikujących treść ustawy o finansach publicznych.

W ostatnich latach można zaobserwować zmniejszanie się liczby polskich JST, w których reguła salda budżetowego została naruszona, lecz łatwo można też wskazać przypadki jednostek, w których doszło do drastycznego pogorszenia sytuacji finansowej.



# Rozdział 10

Tomasz Uryszek

## **(NIE)ZRÓWNOWAŻENIE FINANSÓW SEKTORA SAMORZĄDOWEGO W KRAJACH GRUPY WYSZEHRADZKIEJ W LATACH 2001–2021**

### **Wstęp**

Deficyt budżetowy i dług publiczny są immanentną cechą niemal wszystkich gospodarek wolnorynkowych. Zaciąganie pożyczek publicznych wydaje się atrakcyjnym źródłem finansowania zarówno wydatków inwestycyjnych, jak i bieżących nie tylko dla sektora centralnego (rządowego), ale również dla jednostek samorządu terytorialnego (JST). Sytuację tę można zaobserwować wśród niemal wszystkich krajów członkowskich Unii Europejskiej.

Celem opracowania jest ocena poziomu stabilności fiskalnej sektorów jednostek samorządu terytorialnego w gospodarkach państw Grupy Wyszehradzkiej (w tzw. krajach V4). Celowi temu towarzyszą trzy następujące hipotezy: (1) jednostki samorządu terytorialnego w krajach V4 stosują schemat Ponziego; (2) negatywne efekty stosowania schematu Ponziego zostały wzmocnione w okresach kryzysu gospodarczego, pandemii COVID-19; (3) wartości pierwotnych sald budżetowych sektora JST uniemożliwiają stabilizację wielkości długu tego sektora.

Okres badawczy to lata 2001–2021. Obejmuje on m.in. czas kryzysu gospodarczego i epidemii COVID-19. Z uwagi na opóźnienia w dostępności danych nie było możliwości odniesienia się do sytuacji gospodarczej spowodowanej wojną w Ukrainie. Badane w artykule kraje tzw. Grupy Wyszehradzkiej to środkowoeuropejskie państwa członkowskie UE: Czechy, Węgry, Polska i Słowacja.

W opracowaniu dokonano przeglądu literatury dotyczącej idei zrównoważonej polityki fiskalnej oraz omówiono różne metody pomiaru stabilności fiskalnej. Zastosowano dwie różne metody badawcze: najpierw oszacowano wskaźnik luki pierwotnej (wskazujący na zrównoważenie długu w krótkim okresie). Następnie sprawdzono warunki dla tzw. schematu (gry) Ponziego. W części empirycznej zaprezentowano wyniki przeprowadzonego badania. Najważniejsze ustalenia i wnioski zostały przedstawione w ostatniej części rozdziału.

## 1. Przegląd literatury

Idea równoważenia polityki fiskalnej sięga pierwszych ekonomistów klasycznych, takich jak Adam Smith, David Hume i David Ricardo<sup>368</sup> i jest dobrze rozwinięta w literaturze<sup>369</sup>. Zrównoważenie fiskalne było już badane w krajach Europy Środkowo-Wschodniej<sup>370</sup>, w tym w gospodarkach V4<sup>371</sup>. Literatura dotycząca zrównoważonej polityki fiskalnej zajmuje się głównie wielkością długu publicznego, międzyokresowymi ograniczeniami budżetowymi oraz poziomami sald pierwotnych<sup>372</sup>. Według literatury przedmiotu, głównym założeniem zrównoważonych finansów publicznych jest to, że władze fiskalne nie mogą prowadzić gier Ponziego<sup>373</sup>, co oznacza, że rządy nie mogą wykorzystywać permanentnie rosnących wartości zadłużenia (przede wszystkim w odniesieniu do innych wskaźników wzrostu, w szczególności PKB). Głównym mankamentem oceny wykorzystania schematu Ponziego przez władze publiczne (w tym regionalne i lokalne) jest konieczność oszacowania wszystkich przyszłych sald pierwotnych, co jest obarczone błędem.

<sup>368</sup> C.K. Rowley, W.F. Shughart, R.D. Tollison (eds.): *The Economics of Budget Deficits*, Edward Elgar, Cheltenham, UK 2002.

<sup>369</sup> Zob. np. A. Adam: *Approaches of public finance sustainability taking into account the current economic context*. Financial Studies 2015, vol. 19(1); N. Potrafke, M. Reischmann: *Fiscal transfers and fiscal sustainability*, Journal of Money, Credit and Banking 2015, vol. 47(5); J. John, N.J. Kurian: *Sub-national fiscal sustainability in a globalised setting*, Cambridge Scholars Publishing, Cambridge, UK 2009; Y. Tsuchiya: *Directional analysis of fiscal sustainability: revisiting Domar's debt sustainability condition*. International Review of Economics and Finance 2016, vol. 41, DOI: 10.1016/j.iref.2015.08.012; H. Bohn: *The sustainability of budget deficits with lump-sum and with income-based Taxation*. Journal of Money, Credit and Banking 1991, vol. 23(3).

<sup>370</sup> P. Krajewski, M. Mackiewicz, A. Szymańska: *Fiscal Sustainability in Central and Eastern European Countries – a Post-Crisis Assessment*. Prague Economic Papers 2016, vol. 25(2), DOI: 10.18267/j.pep.553

<sup>371</sup> M. Sávai: *Short-term Fiscal Sustainability of V4 Countries*. European Financial and Accounting Journal 2016, no. 3.

<sup>372</sup> R. Neck, J-E. Sturm: *Sustainability of public debt*, Massachusetts Institute of Technology, Cambridge, MA 2008; F. Collard, M. Habib, J-C. Rochet: *Sovereign debt sustainability in advanced economies*. Journal of the European Economic Association 2015, vol. 13(3), DOI: 10.1111/jeea.12135; G. Legrenzi, C. Milas: *Nonlinearities and the sustainability of the government's intertemporal budget constraint*. Economic Inquiry 2012, vol. 50(4), DOI: 10.1111/j.1465-7295.2011.00402.x; E. Molendowski, P. Stanek: *Globalny kryzys finansowo-gospodarczy i strefy euro a sytuacja fiskalna nowych państw członkowskich (UE-10)*, (Recent financial and economic crisis and its impact on the fiscal sustainability the new member states [EU-10]). Acta Universitatis Lodzianensis Folia Oeconomica 2012, t. 273.

<sup>373</sup> V-F. Martins-da-Rocha, Y. Vailakis: *On Ponzi schemes in infinite horizon collateralized economies with default penalties*. Annals of Finance 2012, vol. 8(4), DOI: 10.1007/s10436-012-0209-y; B.U. Wigger: *A note on public debt, tax-exempt bonds, and Ponzi games*. Journal of Macroeconomics 2009, vol. 31(3), DOI: 10.1016/j.jmacro.2008.07.003; A. Minea, P. Villieu: *Endogenous growth, government debt and budgetary regimes: A corrigendum*. Journal of Macroeconomics 2010, vol. 32(2), DOI: 10.1016/S0164-0704(00)00136-1

Przegląd literatury przedmiotu upoważnia do stwierdzenia, że zrównoważona polityka fiskalna wyklucza sytuacje, w których rząd systematycznie obsługuje koszty istniejącego długu wyłącznie poprzez zaciąganie kolejnych zobowiązań<sup>374</sup>. Aby spełnić tak rozumiane kryterium zrównoważenia, suma przyszłych, zdyskontowanych wartości sald pierwotnych JST powinna pokrywać wielkość niespłaconego jeszcze długu. Stabilność fiskalna opiera się wówczas na generowaniu pierwotnych nadwyżek budżetowych i kontrolowaniu wielkości długu publicznego<sup>375</sup>. Jest to konieczne, aby ograniczyć rosnące koszty obsługi długu (które będą tym wyższe, im wyższy jest poziom ryzyka, który postrzegają pożyczkodawcy). Zaufanie do władz publicznych (które z założenia powinny dążyć do uzyskania i utrzymania stabilności fiskalnej) jest więc kluczowe<sup>376</sup>.

Wykorzystując ideę bieżącej (zdyskontowanej) wartości międzyokresowego ograniczenia budżetowego<sup>377</sup>, McCallum<sup>378</sup> argumentował, że poziom długu publicznego nie powinien rosnać szybciej niż wartości stopy procentowej. Na tej podstawie Barro<sup>379</sup> i Kremens<sup>380</sup> udowodnili, że – jeśli stopa wzrostu gospodarczego jest niższa niż wartość realnej stopy procentowej – relacja długu publicznego do PKB ulega zmniejszeniu.

Kolejną grupą mierników są wskaźniki stabilności fiskalnej (zrównoważenia fiskalnego). Wartości tych wskaźników w sposób syntetyczny pokazują, jak dalece polityka fiskalna w danej gospodarce odbiega od zrównoważenia<sup>381</sup>. Wskaźniki te koncentrują się na poziomie długu publicznego, tempie wzrostu gospodarczego, stopach procentowych oraz pierwotnym saldzie budżetowym. Ponieważ nie wymagają one zastosowania określonych warunków wstępnych, mogą być łatwo wykorzystane w porównaniach w czasie i przestrzeni. Istotną wadą wskaźników stabilności jest natomiast to, że są one stosowane w środowisku pozbawionym niepewności<sup>382</sup>. Niepewność powinna być bowiem włączona do analiz zrównoważenia fiskalnego w celu urealnienia badań i uczynienia ich bardziej kompleksowymi<sup>383</sup>.

<sup>374</sup> J. Fan, M.G. Arghyrou: *UK Fiscal Policy Sustainability, 1955–2006*. The Manchester School 2013, vol. 81(6).

<sup>375</sup> A.V. Gevorkyan: *Fiscal policy in transition economies: opportunities for sustainable development*. International Journal of Society Systems Science 2012, vol. 4(1).

<sup>376</sup> G. Steger: *Redirecting public finance towards a sustainable path*. OECD Journal on Budgeting 2012, vol. 2, s. 62.

<sup>377</sup> N. Chalk, R. Hemming: *Assessing fiscal sustainability in theory and practice*. IMF Working Papers 2000, WP/00/81, s. 5.

<sup>378</sup> B.T. McCallum: *Are Bond-financed Deficits Inflationary?: A Ricardian Analysis*. Journal of Political Economy 1992, vol. 92(1).

<sup>379</sup> R.J. Barro: *The Ricardian approach to budget deficits*. Journal of Economic Perspectives 1989, vol. 3(2).

<sup>380</sup> J.J.M. Kremers: *U.S. Federal Indebtedness and the Conduct of Fiscal Policy*. Journal of Monetary Economics 1989, vol. 23(2).

<sup>381</sup> N. Chalk, R. Hemming: *Assessing...*, op. cit., s. 7.

<sup>382</sup> N. Chalk, R. Hemming: *Assessing...*, op. cit., s. 9.

<sup>383</sup> H. Bohn: *The sustainability of budget deficits in a stochastic economy*. Journal of Money, Credit, and Banking 1995, vol. 27(1); A. Hajdenberg, R. Romeu: *Parameter estimate*

Trzecią grupę mierników stabilności fiskalnej stanowią testy i metody statystyczne<sup>384</sup>. Większość z nich wywodzi się z badania Hamiltona i Flavin (1986) nad stabilnością długu publicznego USA i skupia się na testowaniu stacjonarności i kointegracji zmiennych makrofinansowych: głównie dochodów i wydatków publicznych<sup>385</sup>.

Mierniki stabilności fiskalnej samorządów stosowane w praktyce przez władze fiskalne są często specyficzne dla danego kraju, a nawet dla danego obszaru (miejsca). Na przykład w stanie Michigan do monitorowania tamtejszej sytuacji fiskalnej wykorzystuje się dziesięć różnych wskaźników<sup>386</sup>.

W literaturze problem stabilności fiskalnej samorządów wiąże się z umiejętnościami zarządzania lokalnych władz<sup>387</sup>, budowaniem odpowiednich strategii, międzyrządowymi relacjami fiskalnymi między poszczególnymi szczeblami władzy<sup>388</sup> czy systemami planowania przestrzennego<sup>389</sup>. Stabilność fiskalna

- 
- uncertainty in probabilistic debt sustainability analysis*. IMF Staff Papers 2010, vol. 57(1), DOI: 10.1057/imfsp.2009.25; E. Tanner, I. Samake: *Probabilistic sustainability of public debt: a vector autoregression approach for Brazil, Mexico and Turkey*. IMF Staff Papers 2008, vol. 55(1), DOI: 10.1057/palgrave.imfsp.9450029; T.M. Barnhill Jr, G. Kopits: *Assessing fiscal sustainability under uncertainty*. Journal of Risk 1998, vol. 6(4).
- <sup>384</sup> C. Burnside (ed.): *Fiscal sustainability in theory and practice. A handbook*, The World Bank, Washington, D.C. 2005.
- <sup>385</sup> A. Baglioni, U. Cherubini: *Intertemporal budget constraint and public debt sustainability: the case of Italy*. Applied Economics 1993, vol. 25(2), DOI: 10.1080/00036849300000033; M.J. Holmes, J. Otero, T. Panagiotidis: *Are EU budget deficits stationary?* Empirical Economics 2010, vol. 38(3); A. Afonso, J.T. Jalles: *The elusive character of fiscal sustainability*. Applied Economics 2016, vol. 48(28), DOI: 10.1080/00036846.2015.1128074; B. Trehan, C.E. Walsh: *Common trends, the government's budget constraint, and revenue smoothing*. Journal of Economic Dynamics and Control 1988, vol. 12(2/3); P-F. Chen: *US fiscal sustainability and the causality relationship between government expenditures and revenues: a new approach based on quantile cointegration*. Fiscal Studies 2016, vol. 37(2); J. Westerlund, S. Prohl: *Panel cointegration tests of the sustainability hypothesis in rich OECD countries*. Applied Economics 2010, vol. 42(11).
- <sup>386</sup> A. Crosby, D. Robbins: *Mission impossible: monitoring municipal fiscal sustainability and stress in Michigan*. Journal of Public Budgeting, Accounting and Financial Management 2013, vol. 25(3), s. 529.
- <sup>387</sup> S. Yan Tang, G. Rubio-Cortés, R. Callahan, M. Pisano, M. McGrath: *Key Findings on Fiscal Sustainability for Local Governments in Southern California*. National Civic Review 2014, vol. 103(3), DOI: 10.1002/ncr.21201; D. Okubo: *Fiscal sustainability and local government*. National Civic Review 2010, vol. 99(4), DOI: 10.1002/ncr.20035
- <sup>388</sup> H. Ji, J. Ahn, J. Chapman: *The role of intergovernmental aid in defining fiscal sustainability at the sub-national level*. Urban Studies 2016, vol. 53(14), DOI: 10.1177/0042098015601600
- <sup>389</sup> K. Wójtowicz: *System planowania przestrzennego a stabilność fiskalna polskich gmin*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu 404, 2015; eadem: *Prognozowanie skutków finansowych miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego a problem zapewnienia stabilności fiskalnej gmin w Polsce*. Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu 432, 2016, DOI: 10.15611/pn.2016.432.18



szczebla samorządowego jest również powiązana z wykorzystywanymi regułami fiskalnymi<sup>390</sup>, poziomem decentralizacji<sup>391</sup> oraz przyjętymi ramami instytucjonalnymi<sup>392</sup>.

## 2. Źródła danych i metody badawcze

W rozdziale zastosowano uniwersalne metody badawcze. Mogą one być łatwo wykorzystane zarówno w czasie (analiza szeregów czasowych), jak i przestrzeni (w porównaniach międzynarodowych).

Pierwszym etapem badań było oszacowanie wskaźnika luki pierwotnej. Wykorzystano go w formie zaproponowanej przez Blancharda<sup>393</sup>. Wskaźnik ten można przedstawić w następujący sposób<sup>394</sup>:

$$d^* = (r_t - n_t) b_t \quad (1)$$

gdzie:

$d^*$  – to poziom salda pierwotnego niezbędny do ustabilizowania relacji długu do PKB,

$r_t$  – jest realną stopą procentową długu sektora samorządowego w okresie  $t$ ,

$n_t$  – jest realną stopą wzrostu gospodarczego w okresie  $t$ ,

$b_t$  – to wielkość długu publicznego w stosunku do PKB w okresie  $t$ .

Uzyskana wartość wyższa od poziomu bieżącego salda pierwotnego ( $d_t$ ) sugeruje, że deficyt jest zbyt duży (lub nadwyżka zbyt mała), aby ustabilizować wskaźnik zadłużenia, co oznacza, że polityka fiskalna jest niezrównoważona w krótkim okresie.

W kolejnym kroku badań empirycznych sprawdzono warunek Ponziego. Można go formalnie zapisać w następujący sposób:

$$b_t = \sum_{j=0}^{\infty} R(t, t+j)^{-1} d_{t+j} \quad (2)$$

gdzie:

$b_t$  – to dług publiczny pozostały do spłaty w okresie  $t$ , w odniesieniu do PKB,

$d_{t+j}$  – to saldo pierwotne (pomniejszone o odsetki od długu publicznego), w odniesieniu do PKB,

<sup>390</sup> A. Moździerz: *Strengthening the Post-crisis Fiscal Rules – the Case of Spain, Slovakia and Sweden*. Equilibrium. Quarterly Journal of Economics and Economic Policy 2015, vol. 10 (2).

<sup>391</sup> L. Malička: *Searching for fiscal decentralization constraining effect on local expenditure: case of Visegrad countries*. Scientific Papers of the University of Pardubice. Series D. Faculty of Economics and Administration 2016, vol. 23(38).

<sup>392</sup> C.W. Nam, R. Parsche: *Municipal Finance in Poland, the Slovak Republic, the Czech Republic and Hungary: Institutional Framework and Recent Development*. MOST: Economic Policy in Transitional Economies 2001, vol. 11(2).

<sup>393</sup> O.J. Blanchard: *Suggestions of a new set of fiscal indicators*. OECD Working Papers 1990, no. 79,

<sup>394</sup> Ibidem; N. Chalk, R. Hemming: *Assessing...*, op. cit., s. 8.

$R(t, t+j) = \prod_{k=0}^j R_{t+k}$  - jest czynnikiem dyskontowym stosowanym pomiędzy okresami  $t$  i  $t+j$ ,  $R_{t+k} = 1 + r_{t+k}$ ,  $r_{t+k}$  - jest realną stopą procentową instrumentów długu publicznego w okresie  $t+k$ , taką samą dla wszystkich aktywów, przy założeniu doskonałej dalekowzroczności<sup>395</sup>.

Równanie 2 formalnie opisuje sytuację, gdy suma wszystkich przyszłych, zdyskontowanych sald pierwotnych pokrywa istniejący (początkowy) poziom zadłużenia. Jeśli to kryterium jest spełnione w danej gospodarce, to rząd (agent fiskalny) nie gra w grę Ponziego, a polityka fiskalna może być uznana za zrównoważoną.

Formuła empirycznego badania stabilności fiskalnej została nieznacznie zmieniona. Aby uniknąć błędu estymacji *ex ante*, wykorzystano dane historyczne (21 rocznych obserwacji z okresu 2001–2021). Okres ten wydaje się być wystarczająco długi w świetle średnich terminów zapadalności publicznych instrumentów pożyczkowych<sup>396</sup>. Oszacowano następującą formułę:

$$\sum_{j=0}^{21} R(t, t+j)^{-1} d_{t+j} \geq 0 \quad (3)$$

gdzie:

wszystkie oznaczenia jak w równaniu 2.

Ponieważ wolumeny zadłużenia są duże, złagodzone wymagania początkowe dla badanych gospodarek. Należało sprawdzić, czy suma zdyskontowanych wartości pierwotnych kredytów netto na poziomie lokalnym w badanym okresie była co najmniej dodatnia. Jeśli tak, to można było powiedzieć, że sektor samorządowy w danej gospodarce był przynajmniej w stanie realizować ścieżkę spłaty istniejącego poziomu zadłużenia.

Następnie oszacowany został drugi warunek braku schematu Ponziego. Sprawdzono, czy suma pierwotnych wartości kredytów netto w danym okresie była w stanie pokryć początkowy poziom zadłużenia. Formalnie można to zapisać jako:

$$\sum_{j=0}^{21} R(t, t+j)^{-1} d_{t+j} \geq b_0 \quad (4)$$

gdzie:

$b_0$  - to początkowy poziom zadłużenia sektora JST,

Pozostałe oznaczenia – jak w równaniu 2.

W artykule nie zastosowano formalnych testów stacjonarności i kointegracji. Najpopularniejsze testy Dickeya-Fullera czy Phillipsa-Perrona nie mogły być zastosowane ze względu na ich poważne problemy z mocą testu i wielkością

<sup>395</sup> S.A. O'Connell, S.P. Zeldes: *Rational Ponzi games*. International Economic Review 1988, vol. 29(3), s. 434.

<sup>396</sup> Eurostat: *Structure of government debt*, Statistics Explained, 2017, <http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/http> (dostęp: 17.02.2018).

skończonej próby<sup>397</sup>. Szereg danych wydawał się zbyt krótki nawet dla testu DF-GLS, który charakteryzuje się najlepszą ogólną wydajnością w małych próbach<sup>398</sup>.

Warto też wspomnieć, że testy kointegracji pomiędzy dochodami i wydatkami publicznymi były szeroko stosowane w badaniach empirycznych. Jednak przypadki odrzucenia hipotezy o istnieniu zrównoważenia fiskalnego przy użyciu tych testów mogą być nieuprawnione. Sytuacja, w której utrzymane było międzyokresowe ograniczenie budżetowe (i nie wykorzystywano schematu Ponziego) mogła bowiem wystąpić, nawet jeśli dochody i wydatki nie były skointegrowane<sup>399</sup>.

Dane do badań empirycznych zostały zaczerpnięte z Eurostatu i obejmują 16 rocznych obserwacji w latach 2001–2021 (poza tym dane dotyczące poziomu zadłużenia samorządów w 2000 roku zostały wykorzystane jako wyjściowy poziom zadłużenia do testowania schematu Ponziego). Wykorzystano dane denominowane w EUR, w walucie krajowej oraz w procentach PKB.

### 3. Wyniki analiz empirycznych

Wykonując analizy empiryczne, należy pamiętać, że wszystkie kraje Grupy Wyszehradzkiej miały pewne problemy ze zrównoważeniem całego sektora finansów publicznych<sup>400</sup>. Z uwagi na zaszczości historyczne są to gospodarki relatywnie scentralizowane, w których fiskalna rola samorządów była stosunkowo ograniczona. Według Eurostatu jedynym poziomem samorządowym w krajach V4 jest poziom lokalny. Poziomy regionalne nie są tam rejestrowane (co może być kontrowersyjne, biorąc pod uwagę np. polskie województwa).

Wyniki badań wskazują, że autonomia fiskalna jest tam znikoma<sup>401</sup>. Poza tym z analiz danych wynika, że udział szczebla lokalnego w całości sektora długu publicznego we wszystkich badanych gospodarkach jest stosunkowo niewielki (zob. tabela 10.1). Zakres udziału szczebla lokalnego w całym sektorze publicznym mierzony jest tu jako udział wydatków szczebla samorządowego w wydatkach sektora instytucji rządowych i samorządowych ogółem.

Udział wydatków sektora samorządowego w łącznej kwocie wydatków sektora publicznego różnił się znacząco w poszczególnych państwach V4. Na Węgrzech spadł on bardzo, na Słowacji utrzymywał się na stabilnym poziomie kilkunastu

<sup>397</sup> D.N. DeJong, J.C. Nankveris, N.E. Savin, C.H. Whiteman: *The power problem of unit root tests in time series with autoregressive errors*. *Journal of Econometrics* 1992, vol. 53.

<sup>398</sup> G. Elliott, T. Rothenberg, J. Stock: *Efficient tests for an autoregressive unit root*. *Econometrica* 1996, vol. 64(4).

<sup>399</sup> H. Bohn: *Are stationarity and cointegration restrictions really necessary for the intertemporal budget constraint?* *Journal of Monetary Economics* 2007, vol. 54.

<sup>400</sup> T. Uryszek: *Long-term sustainability of public finance in the Central and Eastern EU member states*. *Comparative Economic Research* 2015, vol. 18(4), DOI: 10.1515/cer-2015-0028

<sup>401</sup> T. Uryszek: *Samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego. Polska na tle wybranych krajów Unii Europejskiej*. *Finanse Komunalne* 2015, vol. 12.

Tabela 10.1. Udział wydatków samorządowych w wydatkach sektora instytucji rządowych i samorządowych ogółem w gospodarkach V4 (w %)

Rok	Czechy	Węgry	Polska	Słowacja
2001	23,1	24,9	31,1	6,3
2002	24,2	24,9	29,6	7,6
2003	27,1	26,5	28,2	17,5
2004	29,8	25,7	29,2	16,4
2005	28,5	25,6	29,4	16,5
2006	29,6	24,6	30,2	16,4
2007	28,3	23,2	30,3	16,3
2008	28,7	23,1	31,3	16,2
2009	29,2	23,5	31,8	16,1
2010	29,2	25,3	32,8	17,3
2011	28,5	23	32,2	16,7
2012	25,4	18,7	31,2	15,6
2013	26,7	15	31	15,3
2014	27,2	15,6	31,8	15,4
2015	27,1	15,4	31	16,2
2016	25,9	12,7	31,4	15,5
2017	27,5	13,3	32,4	17,6
2018	28,9	13,9	34,3	17,8
2019	28,6	14,6	34,3	18,5
2020	27,5	12,5	30,7	17,2
2021	27,7	12,4	32,1	16,8
średnia	27,56	19,73	31,25	15,68
odch. stand.	1,75	5,43	1,53	3,03

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu: Government revenue, expenditure and main aggregates, GOV\_10A\_MAIN (dostęp: 26.02.2023)

procent, w Czechach wynosił przeciętnie 27%, a najwyższy był w Polsce (nieco ponad 30%).

Wszystkie badane gospodarki mogą korzystać z procesu zaciągania pożyczek publicznych. Poziomy długi lokalnego są jednak stosunkowo niewielkie (tabela 10.2).

Z danych zawartych w tabeli 10.2 wynika, że Węgry były jedynym krajem V4, który – co do zasady – nie spełniał kryterium z Maastricht dotyczącego długu

Tabela 10.2. Dług publiczny w gospodarkach V4 (w % PKB)

Rok	Czechy		Węgry		Polska		Słowacja	
	SFP	JST	SFP	JST	SFP	JST	SFP	JST
2000	17,00	1,58	54,80	1,00	36,50	1,10	49,60	1,40
2001	22,80	1,60	51,40	1,10	37,30	1,30	48,30	1,25
2002	25,90	1,75	54,60	1,50	41,80	1,70	42,90	1,25
2003	28,30	2,00	57,10	1,50	46,60	1,80	41,60	1,25
2004	28,50	2,25	58,00	1,60	45,00	1,80	40,60	1,18
2005	27,90	2,38	60,00	1,80	46,40	2,10	34,10	1,40
2006	27,70	2,48	64,10	2,30	46,90	2,40	31,00	1,55
2007	27,50	2,38	65,00	3,00	44,20	2,20	30,10	1,65
2008	28,30	2,30	71,00	3,80	46,30	2,30	28,50	1,70
2009	33,60	2,33	77,20	4,10	49,40	3,00	36,30	2,10
2010	37,40	2,53	79,70	4,60	53,10	3,80	41,20	2,43
2011	39,80	2,53	79,90	4,30	54,10	4,20	43,70	2,55
2012	44,50	2,63	77,60	3,70	53,70	4,20	52,20	2,35
2013	44,90	2,80	76,00	1,50	55,70	4,30	54,70	2,20
2014	42,20	2,70	75,20	0,10	50,20	4,30	53,50	2,20
2015	40,00	2,40	74,70	0,20	51,10	4,20	52,30	2,30
2016	36,80	1,90	73,90	0,20	54,10	3,90	51,80	2,20
2017	34,20	1,70	72,10	0,30	50,80	3,90	51,50	2,10
2018	32,10	1,60	69,10	0,50	48,70	3,90	49,40	2,10
2019	30,00	1,50	65,30	0,60	45,70	3,90	48,00	2,10
2020	37,70	1,50	79,30	0,60	57,20	4,20	58,90	2,30
2021	42,00	1,40	76,80	0,60	53,80	3,90	62,20	2,30
średnia	33,14	2,10	68,76	1,77	48,57	3,11	45,56	1,90
odch. stand.	7,44	0,45	9,29	1,49	5,57	1,13	9,36	0,45

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu: Government deficit/surplus, debt and associated data, GOV\_10DD\_EDPT1 (dostęp: 26.02.2023)

publicznego. W 2021 roku do Węgier dołączyła Słowacja. W pozostałych gospodarkach wielkość długu publicznego była znacznie niższa niż 60% PKB. Z drugiej strony poziomy dług lokalnego we wszystkich krajach V4 były ograniczone i nie mogły odgrywać znaczącej roli w procesie zaciągania pożyczek publicznych. Poziomy dług lokalnego powinny być zatem stosunkowo łatwe do spłacenia przez jednostki samorządowe. Jest to oczywiście uzależnione od poziomu sald pierwotnych. Wartości tych sald w krajach V4 zaprezentowano w tabeli 10.3.

Tabela 10.3. Wartości sald sektora JST w gospodarkach V4

Rok	Czechy	Węgry	Polska	Słowacja
2001	-0,4	0,1	-0,1	0,0
2002	-0,4	-0,9	-0,3	0,3
2003	-0,4	-0,2	-0,4	0,0
2004	0,0	-0,3	0,2	0,5
2005	-0,1	-0,5	-0,1	0,2
2006	-0,3	-0,8	-0,3	-0,1
2007	0,3	-0,1	0,0	0,1
2008	-0,2	0,1	-0,2	0,1
2009	-0,6	-0,4	-1,1	-0,6
2010	-0,4	-0,8	-1,3	-0,8
2011	-0,3	0,6	-0,9	0,0
2012	-0,1	0,5	-0,4	0,3
2013	0,3	2,5	-0,2	0,3
2014	0,2	1,3	-0,3	-0,1
2015	0,6	0,2	-0,1	0,1
2016	1,0	0,3	0,3	0,5
2017	0,8	0,1	0,1	0,0
2018	0,4	0,1	-0,3	0,1
2019	0,6	-0,1	-0,2	0,2
2020	0,5	0,1	0,2	0,2
2021	0,9	0,2	0,6	0,0
średnia	0,1	0,1	-0,2	0,1
odch. stand.	0,5	0,7	0,4	0,3

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu: Government deficit/surplus, debt and associated data, GOV\_10DD\_EDPT1 (dostęp: 26.02.2023)

Na kolejnym etapie badania należy sprawdzić, czy wartości sald pierwotnych (po wyłączeniu kosztów obsługi zadłużenia) w badanych gospodarkach były wystarczające do ustabilizowania relacji długu do PKB. Aby odpowiedzieć na to pytanie, wykorzystano równanie 1 i na jego podstawie obliczono wskaźnik luki pierwotnej. W ten sposób było możliwe porównanie teoretycznych, maksymalnych wartości deficytów pierwotnych (lub minimalnych wartości nadwyżek) pozwalających na stabilizację relacji długu do PKB z rzeczywistymi wielkościami tych sald (nadwyżek lub deficytów).

Wartości wskaźnika luki pierwotnej obliczono, korzystając z równania 1. Zdefiniowano je jako wielkości rzeczywistych (faktycznie zrealizowanych) sald pierwotnych pomniejszone o teoretyczne wartości tych sald, które byłyby niezbędne do ustabilizowania relacji długu do PKB w krótkim okresie. Wyniki przedstawiono w tabeli 10.3.

Ujemne wartości wskaźnika luki pierwotnej oznaczają, że zrealizowane kwoty deficytów sektora JST były zbyt duże (lub – odpowiednio – kwoty nadwyżek zbyt małe), aby ustabilizować relację długu tego sektora do PKB. Wartości dodatnie

Tabela 10.4. Wartości wskaźnika luki pierwotnej w gospodarkach V4

Rok	Czechy	Węgry	Polska	Słowacja
2001	-0,4	0,2	-0,1	-0,1
2002	-0,4	-0,8	-0,3	0,4
2003	-0,3	-0,1	-0,3	0,0
2004	0,1	-0,2	0,3	0,5
2005	0,1	-0,4	0,0	0,1
2006	-0,1	-0,8	-0,2	0,0
2007	0,4	-0,2	0,1	0,1
2008	-0,1	0,1	-0,1	0,0
2009	-0,7	-0,9	-1,1	-0,8
2010	-0,4	-1,0	-1,2	-0,9
2011	-0,3	0,4	-0,6	0,0
2012	-0,2	0,2	-0,2	0,1
2013	0,2	2,5	-0,1	0,2
2014	0,2	1,4	-0,1	-0,1
2015	0,7	0,2	0,1	0,3
2016	1,0	0,3	0,4	0,7
2017	0,1	0	0,1	0
2018	0	0	0,1	0,1
2019	0	0	0,1	0
2020	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1
2021	0	0	0,2	0,1
średnia	0,0	0,0	-0,1	0,0
odch. stand.	0,4	0,8	0,4	0,3

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Eurostatu: National accounts (ESA 2010) (na10), Government statistics (gov), Interest rates (irt).

świadczą o tym, że zrealizowane kwoty sald pierwotnych sektora samorządowego były wystarczające do ustabilizowania tej relacji.

Warto zauważyć, że w 2020 roku wartości wskaźnika dla wszystkich krajów były ujemne, co było skutkiem pandemii<sup>402</sup>. Interesującym wnioskiem jest to, że średnie wartości tego wskaźnika dla sektora JST we wszystkich badanych gospodarkach były bliskie zeru (w Czechach i Polsce odnotowano wartości ujemne, ale i tak luka była stosunkowo niewielka). Oznacza to, że średnio w ciągu ostatnich 21 lat wszystkie kraje V4, na poziomie samorządowym, odnotowały wartości sald pierwotnych wystarczające (lub niemal wystarczające) do ustabilizowania wielkości długu lokalnego w krótkim okresie. Innymi słowy, wszystkie kraje były w stanie wejść na zrównoważoną ścieżkę fiskalną na poziomie lokalnym.

Największe różnice pomiędzy teoretycznymi wartościami sald pierwotnych niezbędnych do stabilizacji relacji długu do PKB a rzeczywistymi wielkościami tych sald odnotowano w czasie globalnego kryzysu finansowego oraz podczas pandemii. Dodatkowo Węgry miały znaczące problemy ze stabilizacją długu lokalnego jeszcze przed kryzysem. Czechy i Polska również generowały zbyt duże deficyty pierwotne. Mogło to wpłynąć na brak stabilności fiskalnej na poziomie lokalnym w tych krajach. Pozytywne wyniki odnotowane w okresie ożywienia gospodarczego pomogły natomiast zmniejszyć lub nawet usunąć to zagrożenie w dłuższym okresie.

Wykorzystując powyższe ustalenia, należy sprawdzić, czy wartości sald pierwotnych sektora JST były wysatarczająco wysokie, aby pokryć początkowy poziom zadłużenia. Dlatego też w kolejnym etapie badania oszacowano równania 3 i 4. W pierwszej kolejności sprawdzono, czy sumy zdyskontowanych wartości sald pierwotnych sektora JST w krajach V4 były dodatnie (równanie 3). Wyniki zostały przedstawione w tabeli 10.5.

Tabela 10.5. Schemat Ponziego – wyniki empiryczne dla gospodarek V4 (wyniki dla równania 3)

Kraj	Waluta krajowa		EUR	
	mln	per capita*)	mln	per capita*)
Czechy	103 317,01	9 783,81	4 078,83	386,25
Węgry	315 812,36	32 166,67	855,49	87,14
Polska	-19 305,68	-508,71	-4 828,94	-127,24
Słowacja**)	282,61	52,06	210,83	38,83

\*) jednostka waluty krajowej per capita

\*\*\*) Słowacja przyjęła euro w dniu 1 stycznia 2009 roku

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Eurostatu: National accounts (ESA 2010) (na10), Government statistics (gov), Interest rates (irt).

<sup>402</sup> S. Franek: *Konsekwencje kryzysu COVID-19 dla finansów jednostek samorządu terytorialnego w krajach UE*. Optimum. Economic Studies 2022, vol. 3(109).



Wyniki pokazują, że Polska była jedynym krajem, który nie przeszedł wstępnego testu na brak schematu Ponziego. Pozostałe kraje V4 zaliczyły ten test. Kolejnym krokiem było oszacowanie równania 4 dla badanych gospodarek. Wyniki zostały przedstawione w tabeli 10.6.

Tabela 10.6. Schemat Ponziego – wyniki empiryczne dla V4 (wyniki dla formuły 4)

Kraj	Waluta krajowa		EUR	
	mln	per capita*)	mln	per capita*)
Czechy	67 232,01	6 366,67	3 065,25	290,27
Węgry	220 596,86	22 468,61	492,39	50,15
Polska	-26 017,93	-685,58	-6 516,44	-171,71
Słowacja**)	-136,52	-25,15	-82,22	-15,15

\*) jednostka waluty krajowej per capita

\*\*) Słowacja przyjęła euro w dniu 1 stycznia 2009 roku

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Eurostatu: National accounts (ESA 2010) (na10), Government statistics (gov), Interest rates (irt).

Wyniki pokazują, że Węgry i Czechy spełniły warunek braku schematu Ponziego w latach 2001–2021. Pozostałe kraje, Polska i Słowacja nie spełniły tego warunku. Oznacza to, że Polska i Słowacja nie były w stanie spłacić początkowego poziomu zadłużenia samorządów (tj. wielkości zadłużenia odnotowanej w 2000 roku) z generowanych w kolejnych latach nadwyżek pierwotnych sektora JST. Innymi słowy, potrzeby pożyczkowe tego sektora w tych właśnie krajach były wyższe niż możliwości pozyskania dochodów na spłatę zobowiązań. Aby uniknąć problemów ze spłatą zadłużenia, władze fiskalne Polski i Słowacji powinny pozwolić na zaostrzenie polityki fiskalnej na poziomie lokalnym lub przyznać samorządom większą samodzielność w zakresie kreowania dochodów.

Problem sytuacji fiskalnej (w tym – samodzielności finansowej) JST w Polsce został już szeroko zaprezentowany w literaturze<sup>403</sup>. Prezentowane są też wyzwania stojące przed JST w kolejnych latach<sup>404</sup>.

Metody badawcze dotyczące sytuacji fiskalnej JST w Polsce są różne, ale wyniki tych badań są w większości zbieżne z wynikami niniejszego opracowania: Polski sektor finansów JST wydaje się niezrównoważony<sup>405</sup>. Poziom zadłużenia lokalnego

<sup>403</sup> Zob. np. J. Szolno-Koguc: *Samodzielność dochodowa jednostek samorządu terytorialnego – aspekty teoretyczne*. Studia BAS 2021, nr 1(65); J. Szolno-Koguc, J. Śmiechowicz: *Dochody podatkowe samorządu terytorialnego i czynniki je kształtujące*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2019.

<sup>404</sup> L. Patrzalek: *Wyzwania dla finansów jednostek samorządu terytorialnego w Polsce po 2020 r.* Samorząd Terytorialny 2019, t. 3.

<sup>405</sup> W. Sroka, P. Pogan: *Nierównowaga finansów samorządowych a poziom zrównoważenia rozwoju gmin wiejskich województwa małopolskiego*. Stowarzyszenie Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu. Roczniki Naukowe 2015, t. 17(4).

w Polsce rośnie, a czasami jest nawet ukrywany przez władze lokalne<sup>406</sup>. Pewne problemy ze stabilnością fiskalną na poziomie samorządowym mają również Czechy<sup>407</sup>. Z kolei Węgry po silnym kryzysie zaczęły stabilizować finanse publiczne nie tylko na poziomie centralnym, ale i lokalnym<sup>408</sup>.

## Podsumowanie

Wyniki analiz wskazują, że wszystkie kraje V<sub>4</sub> charakteryzują się relatywnie scentralizowanymi systemami finansów publicznych. Zakres działania sektora samorządowego jest tam ograniczony. Średni udział wydatków samorządowych w wydatkach publicznych gospodarek V<sub>4</sub> ogółem, w latach 2001–2021, wynosił od 15,4% na Słowacji do 30,8% w Polsce. Niski był również poziom zadłużenia (średnio między 1,8% PKB na Węgrzech a 3,11% PKB w Polsce). Taka sytuacja powinna ułatwiać spłatę lokalnego zadłużenia. Innymi słowy, samorzady w gospodarkach V<sub>4</sub> nie powinny mieć powodów do stosowania schematu Ponziego. Wyniki empiryczne pokazują, że jest to tylko częściowo prawda (podobnie jak pierwsza hipoteza badawcza). Trzy z czterech krajów spełniały wstępny warunek zapobiegania schematowi Ponziego. Sumy zdyskontowanych sald pierwotnych sektora JST były dodatnie. Polska była tu jedynym wyjątkiem.

Sumy zdyskontowanych sald pierwotnych sektora JST nie zawsze były jednak wystarczające do pokrycia początkowej wielkości zadłużenia. Było to możliwe w Czechach i na Węgrzech. Jednocześnie Węgry były jedynym krajem V<sub>4</sub>, który nie spełniał kryterium długu publicznego z Maastricht (w 2021 roku do Węgier dołączyła Słowacja). Taka sytuacja pozwala przypuszczać, że szczebel samorządowy był wykorzystywany przez władze fiskalne do zmniejszenia niestabilności całego sektora publicznego. Niski poziom samodzielności dochodowej samorządów lokalnych we wszystkich badanych gospodarkach nie pozwala tym samorządom na zwiększanie wydatków i korzystanie w większym stopniu z finansowania dłużnego. Empiryczne wyniki badania schematu Ponziego pokazują jednak, że kraje V<sub>4</sub> nie są w stanie osiągnąć pełnej stabilności fiskalnej na poziomie lokalnym.

Wyniki dla wskaźnika luki pierwotnej wykazały znaczące nierównowagi podczas ostatniego kryzysu finansowego i pandemii COVID-19. Wartości deficytu pierwotnego w czasie kryzysu i pandemii były wysokie i jednocześnie zbyt duże, aby ustabilizować relację długu samorządowego do PKB, co stanowi empiryczne wsparcie dla drugiej hipotezy. Stosowanie schematu Ponziego zostało znacząco ograniczone w okresie wychodzenia z kryzysu. Generalnie wszystkie kraje wyka-

<sup>406</sup> Por. M. Poniatowicz: *Ukrywanie długu jednostek samorządu terytorialnego w Polsce – problem realny czy marginalny?* Ekonomiczne Problemy Usług 2011, t. 76.

<sup>407</sup> R. Pospisil, B. Oancea, R.M. Dragoescu: *The Current Sustainability of Local Budgets in the Czech Republic*, 17th International Conference – Globalization and its Socio-Economic Consequences, University of Zilina, Slovakia, 2017.

<sup>408</sup> L. Jankovics: *Local government finances in Hungary: from the culprit of fiscal slippages to a source of stability?* Society and Economy 2016, vol. 38(4).

zały potencjał do wytworzenia nadwyżek pierwotnych na poziomie lokalnym i były w stanie ustabilizować relację długu lokalnego do PKB. Średnie wartości wskaźnika luki pierwotnej w całym okresie badawczym były bardzo bliskie zeru. Duże deficyty pierwotne odnotowane na Węgrzech i Słowacji w okresie kryzysu zostały w pełni pokryte nadwyżkami wygenerowanymi przed i po kryzysie (a w Czechach i Polsce zostały pokryte w przeważającej części). Płacąc znaczne odsetki od długu publicznego, Polska powinna starać się generować nieco wyższe lokalne nadwyżki pierwotne, aby uniknąć w przyszłości gier Ponziego na poziomie samorządowym. Hipoteza trzecia w takim razie jest fałszywa i może zostać odrzucona.



# Zmiany w kierunku zielonych finansów samorządowych



# Rozdział 11

Agnieszka Alińska

## **JEDNOSTKI SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO WOBEC WYZWAŃ ZRÓWNOWAŻONEGO ROZWOJU I ZIELENEJ GOSPODARKI**

### **Wstęp**

Zapewnianie zrównoważonego rozwoju stanowi jedno z kluczowych wyzwań dla naszej cywilizacji. Współczesna gospodarka wymaga od wszystkich uczestników rynku, w tym przede wszystkim od gospodarstw domowych, przedsiębiorstw oraz władz państwowych i samorządowych, aktywnej postawy i zaangażowania się w realizację przyjętych celów, które są istotne nie tylko z perspektywy czasów, w których żyjemy, ale także pozwolą na zachowanie dóbr i zasobów naturalnych dla przyszłych pokoleń. Zagadnienia z zakresu zrównoważonego rozwoju stanowią podstawę kolejnego etapu prac koncepcyjnych związanych z implementacją rozwiązań przewidzianych dla tzw. zielonej gospodarki. Podkreślić jednak należy, że zielona gospodarka nie ma zastąpić zrównoważonego rozwoju, ale ma służyć jako instrument do osiągnięcia trzech zasadniczych celów tj. środowiskowych, gospodarczych i społecznych. W gospodarce opartej na zrównoważonym rozwoju coraz większą wagę przywiązuje się do zagadnień związanych z ochroną środowiska, neutralnością klimatyczną czy ograniczeniem działań, które negatywnie wpływają na nasze otoczenie, warunki życia czy ochronę zdrowia. Są to priorytety, w realizację których aktywnie włączają się jednostki samorządu terytorialnego. Zarówno aktualnie, jak i w przyszłości powinny one mieć strategiczne znaczenie w działalności władz samorządowych. Wyzwania związane z zieloną gospodarką są bardzo złożone, gdyż dotyczą wielu dziedzin życia społeczno-gospodarczego lokalnej społeczności. Przy tym realizacja przyjętych celów wymagać będzie dodatkowych nakładów finansowych i zmian w strukturze wydatków zarówno tych samorządowych, jak i w budżetach gospodarstw domowych. Jednym z największych wyzwań jest redukcja emisji gazów cieplarnianych, które przyczyniają się do zmian klimatu. Emisja CO<sub>2</sub> jest wynikiem nie tylko naturalnych procesów, lecz przede wszystkim jest efektem różnych działań i aktywności człowieka oraz wysokoemisyjnej działalności przedsiębiorstw, głównie tych z sektora przemysłu, transportu i budownictwa. Dlatego w ramach zielonej gospodarki główna uwaga koncentruje się na szeroko ujętych działaniach w zakresie konieczności moderni-

zacji i rozwoju energetyki opartej na źródłach odnawialnych, a to wymaga zmian w postawach i preferencjach przedsiębiorstw czy zachowaniu się społeczeństwa oraz w mentalności osób. O znaczeniu tego przedsięwzięcia świadczy chociażby fakt, że w 2021 roku, jedynie 15,6% konsumowanej w Polsce energii pochodziło ze źródeł odnawialnych.

W wielu obszarach życia społeczno-gospodarczego, w tym także tych dotyczących ograniczania emisji CO<sub>2</sub> jednostki samorządu terytorialnego (JST) odgrywają kluczową rolę. Samorządy przy realizacji szeregu zadań związanych z potrzebami lokalnej społeczności w zakresie ochrony środowiska, transportu publicznego, gospodarki odpadami czy też w zakresie modernizacji terenów wiejskich oraz gospodarki wodnej mają podstawy i możliwości oddziaływania na ograniczenie gazów cieplarnianych. Ponadto samorządy dysponują przy tym szerokim spektrum różnych narzędzi i instrumentów, które pozwalają im na realizację przyjętych celów w tym zakresie. Największe znaczenie przypisać należy instrumentom finansowym, czego przejawem jest możliwość wyboru kierunku i skali wydatkowania środków publicznych. Ponadto wskazać można na uprawnienia w zakresie opracowywania planów zagospodarowania przestrzennego czy stosowania procedur w zakresie zamówień publicznych. Jako podmioty lokalne i regionalne realizujące zadania publiczne, samorządy powinny włączyć się w wypracowywanie optymalnych rozwiązań krajowych i koncepcji opartych na ESG, a następnie podjąć wysiłek ich wdrażania tak, aby osiągnąć cele istotne dla lokalnej społeczności oparte na wymogach środowiskowych, społecznych i zarządczych (gospodarczych). W niniejszym opracowaniu przedstawione zostaną koncepcje i wyzwania oraz aktywności, jakie pojawiają się w działalności JST, związane z transformacją w kierunku zielonej gospodarki opartej na założeniach pakietu „Fit for 55” w zakresie organizacyjnym, legislacyjnym, inwestycyjnym i finansowym.

## 1. Realizacja koncepcji zrównoważonego rozwoju oparta na „Fit for 55”

Koncepcja ESG (*Environmental, Social and Governance*) odnosi się do zrównoważonego rozwoju opartego na konieczności uwzględniania kryteriów środowiskowych, społecznych oraz tych związanych z zarządzaniem/ładem korporacyjnym<sup>409</sup>. Zagadnienia, wymogi i działania związane z ESG mają wielowymiarowy charakter, gdyż istotnym elementem ich realizacji jest zapewnienie spójności w zakresie wprowadzanych regulacji prawnych, podejmowanych działań inwestycyjnych oraz postępowania społeczeństw w ramach codziennego życia społecznego. Wymogi oparte na koncepcji ESG w coraz większym zakresie są wprowadzane do architek-

<sup>409</sup> ESG Investing: Practices, Progress and Challenges, Raport OECD; <https://www.oecd.org/finance/ESG-Investing-Practices-Progress-Challenges.pdf>.



**Rozdział 11. JEDNOSTKI SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO WOBEC WYZWAŃ ZRÓWNOWAŻONEGO... 207**

tury życia społecznego i gospodarczego oraz wymogów środowiskowych i ekologicznych opartych na pakiecie klimatycznym, który przygotowany został na poziomie Unii Europejskiej. Podstawą do jego wprowadzenia było Porozumienie Paryskie z 2015 roku<sup>410</sup>, na podstawie którego Komisja Europejska (KE) przedstawiła koncepcję osiągnięcia neutralności klimatycznej w Europie do 2050 roku w oparciu o długoterminową strategię pt. „Czysta planeta dla wszystkich”<sup>411</sup>. Kolejnym etapem prowadzonych prac było ogłoszenie Europejskiego Zielonego Ładu<sup>412</sup>, w którego ramach KE zaproponowała zwiększenie poziomu redukcji emisji gazów cieplarnianych. Przedsięwzięcie to nie należy do łatwych, prostych, szybkich czy też pozbawionych dodatkowych kosztów. Według międzynarodowych szacunków<sup>413</sup> w latach 2020–2050 osiągnięcie celu redukcji emisji CO<sub>2</sub> o 55%, czyli o dodatkowe 12,7 mld ton, spowoduje obniżenie globalnej temperatury do końca wieku zaledwie o ok. 0,004°C, a wymagać będzie zwiększenia nakładów finansowych w UE o 350 mld euro i znacznych wysiłków organizacyjnych większości jednostek organizacyjnych i społeczeństwa w Europie. Według wyliczeń WiseEuropa, do 2050 roku koszty transformacji energetycznej Polski wyniosą ok. 200–300 mld euro<sup>414</sup>.

W opublikowanym 9 lipca 2021 roku dokumencie pt. „Prawo o Klimacie”<sup>415</sup> wyznacza się dla UE cel osiągnięcia neutralności klimatycznej do 2050 roku oraz podnosi cel redukcji emisji CO<sub>2</sub> na 2030 rok do co najmniej 55% w porównaniu z 1990 rokiem. Kolejnym wyznacznikiem działań związanych ze zrównoważonym rozwojem współczesnej gospodarki jest pakiet regulacyjny określony jako „Fit for 55”. Jest to plan działań klimatycznych zaproponowany przez Komisję Europejską w lipcu 2021 roku<sup>416</sup>, oparty na przyjętym celu redukcji emisji gazów cieplarnianych w Unii Europejskiej. Składa się z 13 propozycji wniosków ustawodawczych

<sup>410</sup> *The Paris Agreement*, <https://www.un.org/en/climatechange/paris-agreement> (dostęp: 4.03.2023).

<sup>411</sup> Komunikat Komisji Europejskiej: *Czysta planeta dla wszystkich Europejska długoterminowa wizja strategiczna dobrze prosperującej, nowoczesnej, konkurencyjnej i neutralnej dla klimatu gospodarki*, COM (2018) 773 z dnia 28 listopada 2018 r., <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/ALL/?uri=CELEX:52018DC0773>

<sup>412</sup> Komunikat Komisji Europejskiej: COM (2019) 640 z dnia 11 grudnia 2019 r. *Europejski Zielony Ład*, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A52019DC0640>

<sup>413</sup> B. Lomborg: *EU must get smarter to lead on climate change*, <https://www.euractiv.com/section/climate-environment/opinion/eu-must-get-smarter-to-lead-on-climate-change/> (dostęp: 27.02.2023).

<sup>414</sup> *Subsydia: Motor czy hamulec polskiej transformacji energetycznej? Analiza pomocy publicznej dla elektroenergetyki w Polsce*, Raport WiseEuropa, Warszawa 2019; <https://wise-europa.eu/wp-content/uploads/2020/01/Subsydia-Motor-czy-hamulec-polskiej-transformacji-energetycznej.pdf>

<sup>415</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1119 z dnia 30 czerwca 2021 r. w sprawie ustanowienia ram na potrzeby osiągnięcia neutralności klimatycznej i zmiany rozporządzeń (WE) nr 401/2009 i (UE) 2018/1999 (Europejskie prawo o klimacie), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A32021R1119>

<sup>416</sup> <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/green-deal/fit-for-55-the-eu-plan-for-a-green-transition/>

i zmian w obecnych regulacjach o liczebności stron ok. 4500, które mają na celu zwiększenie wykorzystania energii ze źródeł odnawialnych, poprawę efektywności energetycznej oraz ograniczenie emisji gazów cieplarnianych z sektorów takich jak transport, przemysł, rolnictwo, budownictwo itp. Przewidziana jest aktualizacja obecnie obowiązujących przepisów UE w następującym zakresie<sup>417</sup>: rewizja unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji (EU ETS), reforma rozporządzenia o LULUCF (Land Use, Land Use Change and Forestry), przegląd rozporządzenia ws. wspólnego wysiłku redukcyjnego (ESR), nowelizacja dyrektywy ws. energii odnawialnej (RED), nowelizacja dyrektywy o efektywności energetycznej (EED), rewizja dyrektywy ws. infrastruktury paliw alternatywnych (AFID), nowelizacja rozporządzenia określającego normy emisji CO<sub>2</sub> dla samochodów osobowych i dostawczych oraz rewizja dyrektywy ws. opodatkowania energii. Do nowych propozycji legislacyjnych należą: nowa strategia leśna UE, mechanizm regulacji granicy emisji dwutlenku węgla (CBAM), instrument społeczny na rzecz działań na rzecz klimatu, ReFuelEU Aviation (dotycząca zrównoważonych paliw lotniczych) i FuelEU Maritim (dotycząca ekologizacji europejskiej przestrzeni morskiej).

Aktualnie (marzec 2023) trwają prace nad przyjęciem kolejnych Rozporządzeń UE, które wchodzić w skład pakietu „Fit for 55” i dotyczą<sup>418</sup>:

1. Handlu uprawnieniami UE do emisji CO<sub>2</sub> (EU ETS – Europejski System Handlu Uprawnieniami do Emisji CO<sub>2</sub><sup>419</sup>) opartego na limitach emisyjnych i handlu uprawnieniami do emisji dla energochłonnych sektorów przemysłu i sektora wytwarzania energii elektrycznej i ciepłej. Projekt zakłada m.in. ograniczenie emisji w sektorach objętych EU ETS o 62% do 2030 roku, i ustanowienie osobnego systemu EU ETS dla sektorów budowlanego i transportu drogowego od 2027 roku oraz stopniowe wycofywanie darmowych uprawnień dla przemysłu aż do całkowitej ich likwidacji do 2034 roku, co w praktyce oznacza, że poszczególne kraje UE nie będą otrzymywać darmowych pakietów EU ETS, lecz konieczny będzie zakup tych uprawnień w ramach obrotu giełdowego na rynkach energii. Europejskie firmy energochłonne już odczuwają skutki zmian cen rynkowych, które od 2021 roku systematycznie wzrastają. Oczekiwać więc należy tendencji do wzrostu cen produktów, które powstają w oparciu o wysokie zasoby energetyczne. Przykładowo w 2022 roku, największy producent energii elektrycznej w Polsce Enea poniósł koszt zakupu uprawnienia do emisji CO<sub>2</sub> w wysokości ok. 12 mld zł.

<sup>417</sup> *Co zakłada pakiet Fit for 55*, <https://www.euractiv.pl/section/polityka-wewnetrzna-ue/news/fit-for-55-pakiet-oze-timmermans-komisja-europejska-ursula-von-der-leyen-ets-cbam-emisje-co2-zmiany-klimatu-prawo-klimatyczne-korolec/> (dostęp: 2.03.2023).

<sup>418</sup> *Co się dzieje z pakietem legislacyjnym "Fit for 55"?*, <https://www.lex.pl/pakiet-fit-for-55-projekty-ue,21520.html> (dostęp: 2.03.2023).

<sup>419</sup> *Handel uprawnieniami do emisji – opłaty za emisje*, [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pl/qanda\\_21\\_3542](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pl/qanda_21_3542) (dostęp: 2.03.2023).

## Rozdział 11. JEDNOSTKI SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO WOBEC WYZWAŃ ZRÓWNOWAŻONEGO... 209

Europejski system handlu uprawnieniami do emisji<sup>420</sup> powstał w celu ograniczenia emisji gazów cieplarnianych poprzez określenie maksymalnego limitu emisji ogólnoeuropejskich w podziale na część darmowych uprawnień do emisji rozdawanych przedsiębiorstwom oraz odpłatnych, czyli tych pozyskiwanych poprzez zakupy na giełdach energii. W lutym 2023 roku pierwszy raz w historii wycena giełdowa 1 tony CO<sub>2</sub> przekroczyła poziom 100 euro<sup>421</sup>, co oznacza wzrost o ok. 300% w odniesieniu do cen ze stycznia 2021 roku (por. rysunek 11.1).



Rysunek 11.1. Cena handlu uprawnieniami EU ETS (1 tona CO<sub>2</sub>) w latach 2018–2023 w euro

Źródło: *EU carbon price tops €100 a tonne for first time*

<https://www.ft.com/content/7a0dd553-fa5b-4a58-81d1-e500f8ce3d2a>

Ze wstępnych szacunków wynika, że ok. 60% ceny energii elektrycznej to koszty kupna uprawnień emisyjnych EU ETS. Udział ten będzie systematycznie wzrastał wraz ze wzrostem cen giełdowych. W latach 2008–2016 system EU ETS – który początkowo regulował ok. 50% emisji dwutlenku węgla w UE, pochodzącego głównie z produkcji energii i dużych zanieczyszczeń przemysłowych – przyczynił się do ograniczenia dostarczenia do atmosfery ponad 1 mld ton CO<sub>2</sub>, co przełożyło się na redukcję całkowitej jego emisji w UE o 3,8%<sup>422</sup>.

2. Redukcji emisji CO<sub>2</sub> z aut osobowych i dostawczych. W projekcie rozporządzenia przewidziano docelową redukcję emisji CO<sub>2</sub> do 2030 roku w porównaniu

<sup>420</sup> D. Czyżewski: *System handlu emisjami CO<sub>2</sub> Unii Europejskiej. Historia, funkcjonowanie, Polska*, [https://orka.sejm.gov.pl/opinie9.nsf/dok%3FOpenAgent%26826\\_20220408&cd=8&hl=pl&ct=clnk&gl=pl&client=safari](https://orka.sejm.gov.pl/opinie9.nsf/dok%3FOpenAgent%26826_20220408&cd=8&hl=pl&ct=clnk&gl=pl&client=safari) (dostęp: 2.03.2023).

<sup>421</sup> *EU carbon price tops €100 a tonne for first time*, <https://www.ft.com/content/7a0dd553-fa5b-4a58-81d1-e500f8ce3d2a> (dostęp: 4.03.2023).

<sup>422</sup> P. Barey, M. Aklin: *The European Union Emissions Trading System reduced CO<sub>2</sub> emissions despite low prices*, *PNAS* 2020, vol. 117(16), <https://www.pnas.org/doi/10.1073/pnas.1918128117>

- z poziomami z 2021 roku o 55% w przypadku nowych samochodów osobowych i o 50% w odniesieniu do nowych samochodów dostawczych. Ponadto w rozporządzeniu przyjęto docelowy poziom redukcji emisji CO<sub>2</sub> o 100% w przypadku zarówno nowych samochodów osobowych, jak i nowych samochodów dostawczych do 2035 roku, co w praktyce oznacza całkowite wyeliminowanie samochodów osobowych i dostawczych z użytkowania po 2035 roku.
3. Redukcji emisji CO<sub>2</sub> w sektorze użytkowania gruntów, zmiany użytkowania gruntów i leśnictwa. Wnioskodawcy zidentyfikowali, że działania związane z glebą, drzewami, drewnem, biomasą i roślinami nie tylko są w stanie pochłaniać CO<sub>2</sub> z atmosfery, ale także mogą być źródłem emisji gazów cieplarnianych. Celem wprowadzanych zmian jest stopniowe zwiększanie pochłaniania i ograniczanie emisji, tak aby osiągnąć ogólnounijny cel. W okresie 2026–2030 w przypadku, gdy pochłanianie przez ten sektor CO<sub>2</sub> byłoby wyższe niż emisje z tego sektora, każde państwo członkowskie miałoby wyznaczony cel (limit) krajowy konieczny do wdrożenia.
  4. Wprowadzenia redukcji emisji CO<sub>2</sub> w sektorach nieobjętych EU ETS, czyli rozporządzenia o wspólnym wysiłku redukcyjnym CO<sub>2</sub> do 2030 roku o 40% w porównaniu z 2005 rokiem dla sektorów nieobjętych systemem EU ETS, tj. dla transportu drogowego i krajowego transportu morskiego, budynków, rolnictwa, odpadów i drobnego przemysłu. W praktyce oznacza to konieczność wprowadzenia znacznych zmian w profilu i specyfice prowadzenia działalności w takich branżach jak transport, budownictwo, rolnictwo, leśnictwo czy gospodarka odpadami.
  5. Mechanizmu dostosowywania cen na granicach z uwzględnieniem emisji CO<sub>2</sub>. To rozporządzenie ma pomóc w sytuacji, gdy starania UE na rzecz redukcji emisji gazów cieplarnianych będą niweczone przez wzrost emisji poza jej granicami i przyczynią się do przeniesieniem produkcji do krajów poza UE (gdzie polityki przeciwdziałania zmianie klimatu są mniej ambitne niż polityki unijne) i potem chęci przywiezienia gotowych towarów lub prefabrykatów do UE. W praktyce oznacza to znaczne ograniczenie wymiany handlowej pomiędzy UE i zagranicą lub zwiększenie cen (np. poprzez nałożenie ceł na produkty wysokoemisyjne).
  6. Utworzenie Społecznego Funduszu Klimatycznego, który będzie częścią budżetu UE, zasilaną przez zewnętrzne dochody przeznaczone na określony cel do maksymalnej kwoty 65 mld euro. Taka struktura budżetu umożliwi Funduszowi korzystanie z szeregu gwarancji związanych z budżetem europejskim, bez konieczności ponownego otwierania wieloletnich ram finansowych UE. Środki z tego funduszu zostaną przeznaczone na wsparcie gospodarstw domowych w trudnej sytuacji, mikroprzedsiębiorstw i użytkowników transportu odczuwających skutki cenowe rozszerzenia systemu handlu emisjami na budynki, transport drogowy oraz paliwa dla dodatkowych sektorów.

Analiza powyższych planów zmian legislacyjnych, zakresu nowych wymogów oraz szacowanych kosztów społecznych, organizacyjnych i finansowych związanych z wdrażaniem koncepcji zrównoważonego rozwoju opartego na założeniach

zaprezentowanych w pakiecie „Fit for 55” wskazuje, że ma on ogromny wpływ na podstawowe segmenty życia społecznego i gospodarczego w Polsce, za które odpowiedzialne są nie tylko organy państwowe, ale także jednostki samorządu terytorialnego. W gestii każdego państwa członkowskiego UE leży dostosowanie odpowiednich przepisów do unijnego porządku prawnego, aby osiągnąć zamierzone cele. Stąd też należy się spodziewać, że w proces legislacyjny w Polsce włączone zostaną władze samorządowe i lokalne społeczeństwo. Odpowiednio przygotowane i wdrażane w życie przepisy prawne mogą przyczynić się do osiągnięcia zamierzonych celów, ograniczając negatywne następstwa społeczne i finansowe. W zależności od przyjętych polityk i strategii działania na poziomie centralnym i samorządowym spodziewać należy się zarówno negatywnych, jak i pozytywnych zjawisk makroekonomicznych, takich jak:

- (-) dalszego wzrostu cen energii, ze względu na zwiększenie opłat za emisję dwutlenku węgla;
- (-) wzrostu bezrobocia wynikającego z likwidacji energochłonnych działalności gospodarczych;
- (-) zmiany modeli biznesowych przedsiębiorstw, które będą dostosowywać się do nowych wymogów związanych z efektywnością energetyczną i ograniczeniem emisji gazów cieplarnianych;
- (-) wzrostu inwestycji w energię odnawialną, co może stworzyć nowe miejsca pracy w sektorach takich jak energetyka wiatrowa, solarna, geotermalna czy biogazowa;
- (-) zmniejszenia emisji zanieczyszczeń powietrza z sektorów takich jak transport czy energetyka, co może przyczynić się do poprawy jakości powietrza i zdrowia mieszkańców miast.

## **2. Wymogi, wyzwania i oczekiwania wobec jednostek samorządu terytorialnego związane z zieloną gospodarką**

Nowa rzeczywistość i oczekiwania związane z zieloną gospodarką wpływać będą na konsumentów, przedsiębiorstwa, instytucje finansowe, ale przede wszystkim będą wymagały zastosowania nowego podejścia do problemu emisji CO<sub>2</sub> ze strony jednostek samorządu terytorialnego. Z uwagi na fakt znacznego przyśpieszenia prowadzonych prac legislacyjnych na poziomie UE i wzrostu oczekiwanych efektów podejmowanych działań, należy spodziewać się także zmian w działaniach władz samorządowych w takim zakresie, że cele związane z zieloną energią będą nie tylko alternatywą wobec tradycyjnych zadań, lecz staną się standardem postępowania dla gmin i ich jednostek organizacyjnych oraz podmiotów komunalnych. Ważnym jest, aby na poziomie JST opracować plan, strategię jego realizacji zgodną z wytycznymi przyjętymi na poziomie UE i programem krajowym. W ujęciu krajowym duże znaczenie przypisuje się nie tylko do wyznaczonych celów, ale zwraca

się uwagę na znaczenie źródeł ich finansowania w ramach programów pomocowych z UE oraz wykorzystywania wsparcia finansowego oferowanego w programach krajowych takich jak np.: Program Czyste Powietrze (NFOŚiGW) czy Program Mój Prąd. W perspektywie finansowej UE na lata 2021–2027 przewidziano dla Polski kwotę 72,2 mld euro z polityki spójności, która obejmuje fundusze takie jak: Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR), Fundusz Spójności (FS), Europejski Fundusz Społeczny+ (EFS+) oraz Fundusz na rzecz Sprawiedliwej Transformacji (FST). Fundusz ten jest częścią Europejskiego Zielonego Ładu (European Green Deal) i elementem Mechanizmu Sprawiedliwej Transformacji. Celem FST<sup>423</sup> jest łagodzenie skutków społecznych i ekonomicznych transformacji energetycznej i składa się on z trzech filarów: (1) Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji, (2) specjalnego systemu w ramach Programu InvestEU oraz (3) instrumentu pożyczkowego na rzecz sektora publicznego udostępnianego przez Europejski Bank Inwestycyjny w celu wprowadzenia dodatkowych inwestycji w regionach.

Trafny przygotowany zestaw celów, wyzwań i sposobów ich realizacji na poziomie jednostek samorządu terytorialnego, w tym przede wszystkim dla gmin w Polsce stanowić powinien istotny element ogólnokrajowej strategii działania w zakresie ograniczania CO<sub>2</sub>. Aktualne wyzwania oraz te, które pojawią się w niedalekiej przyszłości, zestawione zostały w raporcie „Polska net-zero 2050”<sup>424</sup>. Autorzy wskazują na 16 zalecanych działań, które w najbliższym czasie należy realizować na poziomie samorządowym w zakresie transformacji energetycznej. Są to przede wszystkim inwestycje związane z: (1) termomodernizacją budynków; (2) modernizacją indywidualnych źródeł ogrzewania; (3) modernizacją oświetlenia ulicznego; (4) rozwojem zrównoważonego ciepłownictwa systemowego; (5) wspieraniem rozwoju rozproszonych OZE; (6) tworzeniem klastrów energii; (7) realizacją gospodarki obiegu zamkniętego; (8) elektromobilnością i paliwami alternatywnymi; (9) tworzeniem stref czystego transportu; (10) promocją transportu zbiorowego; (11) zwiększeniem roli kolei; (12) budową nowoczesnej infrastruktury transportowej; (13) inteligentnymi miastami; (14) ograniczeniem ubóstwa energetycznego; (15) przeprowadzeniem transformacji w regionach pogórcznych; (16) transformacją w rolnictwie.

Na realizację tych celów gminy mogą otrzymać wsparcie finansowe z UE, aby inwestować w energię odnawialną i efektywność energetyczną w budynkach publicznych, mieszkaniowych i infrastrukturze, takiej jak np. sieci ciepłownicze. Działania w tym zakresie są przewidziane do realizacji w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko (POIiŚ). Inne projekty, które są wspierane

<sup>423</sup> Fundusz na rzecz Sprawiedliwej Transformacji, <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pl/sheet/214/fundusz-na-rzecz-sprawiedliwej-transformacji> (dostęp: 2.03.2023).

<sup>424</sup> Polska net-zero 2050, *Podręcznik Transformacji Energetycznej dla Samorządów*, Centrum Analiz Klimatyczno-Energetycznych, <https://ios.edu.pl/wp-content/uploads/2022/01/Polska-net-zero.-Podrecznik-transformacji-energetycznej-dla-samorzadow.-1.pdf> (dostęp: 2.03.2022).

**Rozdział 11. JEDNOSTKI SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO WOBEC WYZWAŃ ZRÓWNOWAŻONEGO... 213**

w ramach POIiŚ, to np.: przedsięwzięcia na rzecz poprawy jakości powietrza i ochrony środowiska, w tym walka z tzw. niską emisją i rozwój OZE, wdrażanie koncepcji *smart grid* czy też gospodarki wodno-ściekowej. W latach 2021–2027 zadania z tego obszaru będą współfinansowane z Funduszu Europejskiego na Infrastrukturę, Klimat, Środowisko.

ESG i zielona gospodarka to nie tylko kwestie wynikające z przyjęcia koncepcji czy strategii działania opartej na celach środowiskowych, ale również zestaw różnego rodzaju konsekwencji społecznych, ekonomicznych czy finansowych. Wprowadzenie koncepcji ESG przez lokalne władze może wykazywać nie tylko korzystny wpływ podejmowanych działań na środowisko naturalne czy jakość życia mieszkańców, ale podkreślić należy także, że działania te wymagać będą ogromnych nakładów finansowych i konieczności ponoszenia kosztów przez mieszkańców i ich samorządy. Pomimo przekierowania znacznych zasobów środków pieniężnych na poziomie UE na programy i inwestycje środowiskowe oraz uruchomienie szeregu programów publicznych w oparciu o krajowe środki budżetowe to skala potrzeb finansowych związanych z zieloną gospodarką znacznie przekracza aktualne możliwości finansowe władz publicznych z poziomu państwowego i samorządowego. Problem braku źródeł finansowania zgłaszają także gospodarstwa domowe oraz przedsiębiorcy, którzy oprócz konieczności ponoszenia nakładów inwestycyjnych związanych z ekologią muszą pokrywać coraz większe koszty prowadzenia bieżącej działalności. Dotychczas w Polsce wiele z inicjatyw związanych z ochroną środowiska uzyskiwało wsparcie ze środków UE<sup>425</sup> czy było finansowane z własnych środków przez inwestorów. Duże oczekiwania inwestycyjne i finansowe wykazuje się w odniesieniu do władz samorządowych. Jednak biorąc pod uwagę stan finansów publicznych w Polsce i uwzględniając ocenę stanu sytuacji finansowej JST, trudno pozostać optymistą. Szczególnie czas pandemii COVID-19 miał istotny, negatywny wpływ na stan finansów jednostek samorządu terytorialnego. Z raportu BGK<sup>426</sup> wynika, że odnotowano spadek wpływu środków finansowych z tytułu podatków dochodowych od osób prawnych i fizycznych o odpowiednio 15% i 11%, a wpływy z tytułu podatku od nieruchomości zostały ograniczone o ok. 4%. W sumie może to oznaczać znaczne ograniczenie dochodów własnych samorządów na poziomie ok. 8–9 mld zł. Gdy do tych wartości dodamy zestawienie szacunkowych kosztów wdrażania podstawowych rodzajów technologii i źródeł dostarczania energii, to jednoznacznie należy wskazać, że wymagane jest poszukiwanie dodatkowych rozwiązań w zakresie finansowania transformacji ekologicznej i energetycznej. Takie obszary działalności jak energia słoneczna, energia wiatrowa czy budowa biogazowni to przedsięwzięcia proekologiczne, ale bardzo kosztowne. Przykładowo koszty realizacji inwestycji

<sup>425</sup> Przykładem mogą być projekty OZE, które uzyskały ok. 6 mld zł wsparcia z programów UE dla energetyki odnawialnej w perspektywie 2007–2020.

<sup>426</sup> *Badanie sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego w świetle COVID-19*, Raport, Bank Gospodarstwa Krajowego, wrzesień 2020, <https://prowly-uploads.s3.eu-west-1.amazonaws.com/uploads/5484/assets/238602/original-c2fab8324e7b472fbo-c2a87db27b2554.pdf> (dostęp: 25.02.2023).

opartych na energii słonecznej, wiatrowej i biogazie są wymagane ze względów środowiskowych, ale kosztowne w ujęciu finansowym.

**Energia słoneczna:** Według raportu Polskiego Towarzystwa Fotowoltaicznego, koszt instalacji paneli fotowoltaicznych na dachu domu wynosi około 8–9 tys. zł za kilowat (kW) mocy zainstalowanej. Dla samorządów, które chcą zainstalować panele na dachu budynków publicznych, koszty będą wyższe ze względu na większą powierzchnię dachu. Zakładając koszt 10 tys. zł za kW mocy zainstalowanej i instalację o mocy 100 kW, koszt wyniósłby 1 mln zł.

**Energia wiatrowa:** Koszt instalacji zależy od wielkości i mocy wiatraka. Według raportu Polskiej Izby Gospodarczej Odnawialnych Źródeł Energii, koszt instalacji wiatraka o mocy 2 MW wynosi od 6 do 8 mln zł. Dla mniejszych samorządów koszty instalacji mogą być niższe. Zakładając koszt 7 mln zł za wiatrak o mocy 2 MW, koszt instalacji wyniósłby 3,5 mln zł dla samorządu, który chce zainstalować wiatrak o mocy 1 MW.

**Biogaz:** Koszt produkcji biogazu zależy od wielkości i rodzaju instalacji. Według Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości, koszt produkcji biogazu w instalacji o mocy 250 kW wynosi od 6 do 10 mln zł. Dla mniejszych samorządów koszty produkcji mogą być niższe. Zakładając koszt 8 mln zł za instalację biogazu o mocy 250 kW, koszt wyniósłby 4 mln zł dla samorządu, który chce zainwestować w taką instalację.

Oczywistym jest, że powyższe koszty są tylko przybliżeniem i należy je traktować orientacyjnie, gdyż mogą one znacznie różnić się w zależności od wielu czynników, takich jak: lokalizacja, dostępność materiałów, koszty instalacji itd. Na samorządach oprócz potrzeby zaangażowania finansowego spoczywa także odpowiedzialność za przygotowywanie planów rozwoju w zakresie zaopatrzenia gmin, powiatów czy miast w energię. Plany te stanowią podstawę rozwoju energetycznego lokalnych społeczności. Powinny stanowić nie tylko gwarancję stabilnych dostaw nośników energii, ale również angażować mieszkańców do aktywnego udziału w gospodarce energetycznej z największym poziomem uzyskanych korzyści. Gminy mogą wprowadzać polityki i regulacje sprzyjające oszczędności energii i zwiększeniu udziału energii odnawialnej, takie jak wymagania w zakresie efektywności energetycznej w nowych budynkach czy preferencje dla zamówień publicznych opartych na odnawialnej energii, tzw. zielone zamówienia publiczne.

Jedną z propozycji rozwiązań zwiększających zasób środków finansowych przeznaczonych na realizację projektów ekologicznych jest emisja zielonych obligacji (*green bonds*). Z takiego rozwiązania mogą skorzystać także JST. Zielone obligacje stanowią formę obietnicy ze strony emitenta, że wpływy z ich sprzedaży zostaną wykorzystane do sfinansowania konkretnych projektów ekologicznych lub ekologicznych wydatków bieżących lub mają przynieść pozytywne skutki dla środowiska. Jednak biorąc pod uwagę stosunkowo niewielką wartość<sup>427</sup> emisji zielonych obligacji, wynoszącą blisko 147 mld euro, co stanowi około 1,7% całkowitego zadłuże-

<sup>427</sup> *Scaling up Green, Social, Sustainability and Sustainability-linked Bond Issuances in Developing Countries*, OECD Report, DCD(2021)20 progress (oecd.org).



## Rozdział 11. JEDNOSTKI SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO WOBEC WYZWAŃ ZRÓWNOWAŻONEGO... 215

nia w UE, trudno jest zgodzić się z argumentacją, że w najbliższym czasie tego rodzaju papiery wartościowe będą powszechnym źródłem finansowania wyzwań proekologicznych w UE i w Polsce. Na świecie całkowita wartość rynkowa zielonych obligacji w 2021 roku przekroczyła 0,5 bln USD dolarów i według Climate Bond Initiative (CBI, 2022) wzrosnie do 1 bln USD do końca 2022 roku. Duża część rynku pochodzi z prywatnych instytucji emitujących zielone obligacje.

Tabela 11.1 Emisja obligacji zielonych w krajach UE

Państwo	Wartości emisji w bln euro	Liczba emisji	Min. okres zapadalności	Max. okres zapadalności	Udział % w długu publicznym
Austria	4	1		27	1.20%
Belgia	10.4	1		15	2.10%
Dania	1.5	1		10	1.80%
Francja	47.4	3	22	23	1.90%
Niemcy	32.5	4	5	29	1.50%
Węgry	2.7	9	3	30	2.60%
Irlandia	6.8	1		12	4.20%
Włochy	13.5	1		24	0.60%
Litwa	0	1		7	0.20%
Łotwa	0.1	1		10	0.30%
Holandia	15.7	1		21	4.10%
Polska	3	3	8	30	1.50%
Hiszpania	7.2	1		21	0.60%
Szwecja	1.9	1		10	1.70%
Ogółem ( z wył. UE i W. Bryt.)	146.9	29	Min. 3	Max. 30	ok. 1,7%
UE	28	3	15	26	3.50%

Źródło: M. Grzegorzczak, G. Wolff: *Greeniums in sovereign bond markets*. Working Paper 2022, vol. 17, Bruegel, WP 17.pdf (bruegel.org)

Duże trudności przy emisji zielonych obligacji (ale nie tylko) związane są z identyfikacją i udzielaniem jednoznacznej odpowiedzi, czy przedsięwzięcia, które są finansowane z emisji zielonych obligacji, faktycznie służą zrównoważonemu rozwojowi i mają pozytywny wpływ na środowisko i klimat. Dlatego w grudniu 2022 roku została opracowana i przyjęta Dyrektywa CSRD (*Corporate Sustainability Reporting Directive*), określana jako Taksonomia UE, która ułatwi ma identyfikację i klasyfikację inwestycji wspierających zrównoważony rozwój, wyznaczając jednocześnie warunki, jakie musi spełniać działalność gospodarcza/inwestycja, aby została zakwalifikowana do kategorii zrównoważonych. Wymagane jest, aby taka działalność gospodarcza czy inwestycja spełniała co najmniej jeden z poniższych celów środowiskowych:

- Łagodzenie skutków zmian klimatu,
- Adaptacja do zmian klimatu,
- Zrównoważone wykorzystanie i ochrona zasobów wodnych i morskich,
- Przejście na gospodarkę o obiegu zamkniętym,
- Zapobieganie zanieczyszczeniu i jego kontrola,
- Ochrona i odbudowa bioróżnorodności ekosystemów:
  - nie wyrządza poważnych szkód dla żadnego z celów środowiskowych,
  - zapewnia minimum gwarancji dotyczących zabezpieczenia społecznego i zarządzania,
  - spełnia techniczne kryteria kwalifikacji.

Istotnym elementem taksonomii UE będzie to, iż wszystkie firmy tworząc raport, będą musiały ujawnić cały łańcuch powiązań z firmami współpracującymi np. dostawcami czy podwykonawcami. Ułatwieniem będzie więc współpraca z podmiotami, które działają dobrowolnie z dyrektywą CSRD i mają przygotowane wszelkie dane do raportowania ESG związane z obszarem swojej działalności. Duże oczekiwania i pomoc w zakresie raportowania przez prywatnych przedsiębiorców kieruje się do JST. Ponadto wprowadzenie koncepcji ESG może mieć pozytywny wpływ na zarządzanie miastem lub gminą. Według badań przeprowadzonych przez firmę doradczą Deloitte<sup>428</sup>, organizacje publiczne, które skupiają się na ESG, osiągają wyższe wskaźniki finansowe i ograniczają ryzyko kredytowe, a także lepiej radzą sobie w trudnych warunkach rynkowych. Wprowadzenie koncepcji ESG przez lokalne władze może przyczynić się więc do poprawy jakości życia mieszkańców, co może zwiększyć atrakcyjność miasta lub gminy dla inwestorów i turystów. Działania te mogą przyczynić się do poprawy wizerunku miasta lub gminy, co może wpłynąć na poziom zaufania mieszkańców i inwestorów. Badania wykazują również, że inwestorzy coraz częściej biorą pod uwagę aspekty ESG przy podejmowaniu decyzji inwestycyjnych, a inwestycje uwzględniające aspekty ESG w ciągu najbliższych pięciu lat mogą stanowić nawet 50% całkowitej wartości realizowanych inwestycji. Dwa główne sektory gospodarki narodowej w Polsce (sektor budowlany i transport) są w największym stopniu narażone na konieczność wprowadzania zmian związanych z wymogami klimatycznymi. Raport przygotowany przez KE<sup>429</sup> wskazuje, że zasoby budowlane są największym źródłem zużycia energii w Europie. Zwiększenie efektywności energetycznej i zasób energooszczędnych budynków w państwach UE jest niezbędny do osiągnięcia celów UE w zakresie klimatu i ochrony środowiska. Przy tym podkreślić należy, że około 75% budynków w UE jest nadal nieefektywnych energetycznie i istnieje pilna potrzeba zwiększenia inwestycji w renowacje energetyczne tych obiektów. Ponadto nowe

<sup>428</sup> *ESG in the Public Sector*, Deloitte 2020. <https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/ie/Documents/PublicSector/ie-gps-sustainability-in-government-and-public-services.pdf> (dostęp: 2.03.2023).

<sup>429</sup> *Recovery and Resilience Scoreboard, Energy efficiency in buildings*, European Commission, January 2023, [https://ec.europa.eu/economy\\_finance/recovery-and-resilience-scoreboard/assets/thematic\\_analysis/scoreboard\\_thematic\\_analysis\\_efficiency.pdf](https://ec.europa.eu/economy_finance/recovery-and-resilience-scoreboard/assets/thematic_analysis/scoreboard_thematic_analysis_efficiency.pdf)

budynki powinny być budowane zgodnie z najwyższymi standardami efektywności energetycznej, co będzie miało określone konsekwencje finansowe. Aspekt ten jest szczególnie istotny w działalności inwestycyjnej JST w Polsce, zwłaszcza w kontekście utrzymania budynków komunalnych. Poprawa efektywności energetycznej budynków użyteczności publicznej będzie jednym z największych wyzwań inwestycyjnych. Poprzez inwestycje w efektywność energetyczną budynków użyteczności publicznej JST mogą przyczynić się do zmniejszenia emisji i oszczędności kosztów.

Kolejnym ważnym narzędziem, którym dysponują JST, są plany zagospodarowania przestrzennego, które pozwalają na kształtowanie przestrzeni miejskiej i wiejskiej zgodnie z zasadami zrównoważonego rozwoju. Planowanie przestrzenne może być wykorzystane do promowania transportu publicznego, zwiększania liczby terenów zielonych czy ograniczania emisji zanieczyszczeń. Innym narzędziem są zielone zamówienia publiczne, czyli zamówienia na produkty i usługi o niskim wpływie na środowisko. Poprzez stosowanie zielonych zamówień publicznych JST mogą wpływać na zmniejszenie ilości odpadów czy emisji gazów cieplarnianych.

## Podsumowanie

Reasumując, trudno nie zgodzić się z opinią<sup>430</sup>, że jednostki samorządu terytorialnego mają niepowtarzalną szansę na wykorzystanie lokalnego potencjału społecznego, **gospodarczego** czy energetycznego do wprowadzenia na swoim terenie pozytywnych zmian, które będą przynosić korzyści przez następne dekadę. Władze samorządowe dysponują znacznym potencjałem w zakresie integracji środków finansowych na rzecz rozproszonego wytwarzania energii, efektywności energetycznej czy ochrony powietrza. Wprowadzenie zielonej gospodarki przez samorządy może przynieść wiele korzyści ekologicznych, społecznych i ekonomicznych, ale może też prowadzić do dodatkowych kosztów inwestycyjnych i wzrostu obciążeń podatkowych. Podkreślić należy, że wprowadzanie strategii działania opartej na założeniach zielonej gospodarki przez samorządy może prowadzić także do różnych konsekwencji finansowych, zarówno pozytywnych, jak i negatywnych, które można sklasyfikować w następujących kategoriach:

(-) **Koszty inwestycyjne:** Samorządy muszą ponieść koszty związane z inwestycjami w infrastrukturę i technologie związane z zieloną gospodarką. Na przykład budowa instalacji do produkcji energii z odnawialnych źródeł, instalacja systemów oczyszczania wody, modernizacja systemów oświetlenia ulicznego itp.

<sup>430</sup> Polska net-zero 2050, Podręcznik Transformacji Energetycznej dla Samorządów, Centrum Analiz Klimatyczno-Energetycznych, <https://ios.edu.pl/wp-content/uploads/2022/01/Polska-net-zero.-Podrecznik-transformacji-energetycznej-dla-samorzadow.-1.pdf> (dostęp: 2.03.2022).

(-) **Oszczędności:** Wprowadzenie zielonej gospodarki może przynieść oszczędności dla samorządów w dłuższej perspektywie czasowej. Na przykład instalacja paneli słonecznych lub wiatraków na terenie samorządu może przynieść oszczędności na rachunkach za energię elektryczną.

(-) **Dotacje:** Rządy i organizacje pozarządowe często udzielają różnego rodzaju wsparcia finansowego w postaci dotacji, dopłat i programów publicznych krajowych i z UE dedykowanych dla tych samorządów, które wprowadzają założenia oparte na zielonej gospodarce. Te środki finansowe mogą w znacznym zakresie pomóc w pokryciu kosztów inwestycyjnych związanych z wprowadzeniem kosztownych proekologicznych technologii.

(-) **Podatki i opłaty:** Niektóre samorządy wprowadzają podatki lub opłaty za emisję gazów cieplarnianych i zanieczyszczenie powietrza, co może zwiększyć koszty dla przedsiębiorstw i mieszkańców.

(-) **Wzrost atrakcyjności dla inwestorów:** Wprowadzenie zielonej gospodarki może zwiększyć atrakcyjność samorządu dla inwestorów, którzy preferują inwestycje w zielone technologie i przedsięwzięcia.

W celu osiągnięcia zamierzeń związanych z zieloną gospodarką JST powinny podjąć działania w zakresie opracowania, przyjęcia i realizacji strategii ograniczenia emisji CO<sub>2</sub> na swoim terenie. W ramach tych inicjatyw należy zwrócić szczególną uwagę na promowanie innowacji oraz nowych technologii, które przyczyniają się do ograniczenia wpływu działalności człowieka na środowisko. JST mogą inwestować w rozwój i wdrożenie technologii związanych z odnawialnymi źródłami energii, transportem ekologicznym czy recyklingiem odpadów.

Kolejnym wyzwaniem, którego pominąć nie można, jest wzrost zaangażowania władz JST w edukację społeczną i promowanie postaw proekologicznych. JST mogą organizować szkolenia, kampanie edukacyjne czy konkursy związane z tematyką zielonej gospodarki. Poprzez edukację społeczeństwa JST mogą wpływać na zmianę zachowań i postaw, co przyczyni się do zwiększenia świadomości ekologicznej.

Ważnym narzędziem dla JST jest także dążenie do zachowania partnerstwa i współpracy międzysektorowej. JST mogą nawiązywać współpracę z organizacjami pozarządowymi, przedsiębiorcami czy innymi jednostkami samorządu terytorialnego, w celu realizacji wspólnych celów związanych z wyzwaniami zielonej gospodarki.

# Rozdział 12

Marta Postuła

## ZIELONE FINANSE W POLSKICH JEDNOSTKACH SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO NA TLE UNII EUROPEJSKIEJ

### Wstęp

Złożoność zjawisk społeczno-gospodarczych, ale także związanych z rozwojem wykorzystującym zasoby naturalne wymusza konieczność stosowania nowych rozwiązań i instrumentów finansowych. Zaobserwować można między innymi, że ekonomia jako nauka buduje nowe koncepcje i modele w oparciu o obserwowane procesy zmian zachodzących w gospodarce. Okazało się, że polityczne i społeczne wymagania koncentrujące się na zrównoważonym rozwoju, stabilności finansowej i łagodzeniu wrażliwości ekonomicznej oraz socjalnej wymagają nowych paradygmatów ekonomicznych zawierających w sobie nie tylko aspekty makroekonomiczne, ale także elementy środowiskowe mające na nie istotny wpływ. Dokonująca się na naszych oczach transformacja energetyczna wymuszona z jednej strony wojną w Ukrainie, a z drugiej troską o środowisko naturalne jest częścią szerszego globalnego procesu adaptowania się i łagodzenia zachodzących zmian klimatycznych. Przechodzenie na gospodarkę niskoemisyjną jest nieodłącznym elementem zintegrowanej strategii zrównoważonego rozwoju współczesnego świata i pomimo kryzysu, pozostanie długoterminowym priorytetem dla całego sektora publicznego na szczeblu centralnym i samorządowym. Należy jednak jasno stwierdzić, że proces ten wymaga zaangażowania dużych środków finansowych, co często wiąże się ze zmianą kierunku inwestycyjnego oraz zastosowaniem dotychczas niestandardowych narzędzi. Wpływa również na procesy tworzenia nowych firm, z jednej strony otwierając nowe szanse (związane na przykład ze wspomaganiami innych podmiotów w transformacji), z drugiej stawiając podmioty przed koniecznością uwzględnienia nowych trendów w swoich modelach biznesowych, których stworzeniem powinny być także zainteresowane władze lokalne chcące przyciągnąć jak najwięcej przedsiębiorstw na swoim terenie. Nie należy zatem nikogo przekonywać, jak wiele wyzwań stoi przed jednostkami samorządu terytorialnego, żeby poradzić sobie z nimi zarówno w aspekcie zarządczym, jak i finansowym. W rozdziale tym w oparciu o studia literaturowe przedstawiona zostanie koncepcja zielonych finansów, które w swojej istocie mają zawierać rozwiązania pozwalające

bardziej efektywnie finansować działania związane z ochroną środowiska. Celem prowadzonych w tym rozdziale rozważań będzie diagnoza obecnego zaangażowania jednostki samorządu terytorialnego w Polsce na tle innych krajów członkowskich Unii Europejskiej w finansowanie działań związanych z ochroną środowiska wraz ze wskazaniem rozwiązań implementacyjnych, które w przeszłości mogłyby pomóc finansować wyzwania stojące przed sektorem samorządowym w ramach europejskiej polityki związanej z ochroną środowiska.

## 1. Zielone finanse – podstawowe założenia

W ramach działań związanych z ochroną środowiska naturalnego niezwykle istotną rolę odgrywa otoczenie finansowe, które wpływa w znaczącym stopniu na tempo i skalę zmian w obszarze działań inwestycyjnych, bez którego ten proces nie byłby możliwy. W kontekście europejskim narracja osadzona jest na działaniach Unii Europejskiej i jej ambitnych planach zakładających stanie się kontynentem neutralnym dla klimatu do roku 2050. W ostatnich kilku latach w Europie dostrzega się pozytywne trendy w zakresie inwestycji w energię odnawialną. Roczne inwestycje w samą energię odnawialną, zdaniem ekspertów Komisji Europejskiej, muszą jednak podwoić się do 2050 roku, aby osiągnąć zakładane cele klimatyczne. Realizacja takiej skali inwestycji wiąże się z zaangażowaniem odpowiedniej ilości kapitału, aby przyspieszyć przejście krajów członkowskich UE na gospodarkę niskoemisyjną. Pamiętać jednak należy, że w wielu przypadkach są to inwestycje będące dodatkowymi w stosunku do planowanych przez państwa i przedsiębiorstwa inwestycji rozwojowych. Te założenia przekładają się na działania wymagane ze strony państw członkowskich, które znalazły swoje odbicie w dziesięcioletnich krajowych planach na rzecz energii i klimatu. W połączeniu z planowanymi zmianami wynikającymi z przyjęcia założeń Europejskiego Zielonego Ładu i Funduszu Sprawiedliwej Transformacji oznacza to, że państwa członkowskie muszą mierzyć się z pilnymi wyzwaniami i oczekiwaniami głębokich zmian w strukturze wydatków publicznych rządowych i samorządowych oraz potrzebą także aktywnego zaangażowania instytucji rynku kapitałowego, bez których osiągnięcie celów klimatycznych będzie po prostu niemożliwe.

W tym kontekście decydenci, inwestorzy i instytucje finansowe muszą opracować zestaw rozwiązań finansowych pozwalających skorzystać z nich rządowi, samorządom oraz przedsiębiorstwom, a nie należy zapominać, że właściciele i inwestorzy patrzą na stopę zwrotu z kapitału własnego oraz wartość przedsiębiorstwa, natomiast sektor publiczny ma szereg zasad fiskalnych, które winien przestrzegać. Trzeba zatem znaleźć swoisty kompromis pomiędzy celami ekologicznymi a tymi parametrami.

Wyzwania na poziomie krajowym wymagają działań wszystkich podmiotów funkcjonujących w warunkach rynkowych i regulacyjnych. Proces transformacji klimatycznej, a co za tym idzie energetycznej, nie może odbywać się bez aktywnego udziału sektora publicznego rządowego i lokalnego, ponieważ w tym procesie

ważna jest skala zaangażowania wszystkich jednostek mających udział w działalności gospodarczej na różnych szczeblach. W związku z tym transformacja klimatyczna w sposób istotny może mieć wpływ na dalszy rozwój społeczno-gospodarczy oraz jakość życia obywateli w społecznościach lokalnych, ale JST nie uczynią tego bez aktywnego udziału sektora rządowego. Kamieniami milowymi w takich rozważaniach jest wykazanie istotności efektywności energetycznej, raportowanie ESG oraz raportowanie niefinansowe dotyczące zagadnień związanych z zielonymi finansami. W rozdziale tym przedstawione zostaną rozważania na temat jednego z tych elementów, jakim są zielone finanse.

Pojęcie zielone finanse nie ma jednoznacznej, precyzyjnej ani powszechnie akceptowanej definicji, a problem z jego zdefiniowaniem pojawia się już na etapie terminu „zielone”, ponieważ można by je zastąpić sformułowaniami: środowiskowe, klimatyczne. Tematem tym zajął się Program Narodów Zjednoczonych ds. Ochrony Środowiska (UNEP), w ramach którego opracowano przewodnik pomagający rozróżnić terminy „niskoemisyjny”, „klimatyczny”, „zielony” i „zrównoważony”, a zawarte tam rozważania i definicje można przenieść na grunt produktów finansowych. Na przykład inwestycje uznawane za realizowane dzięki „zrównoważonemu finansowaniu” i „zrównoważonym produktom finansowym”, spełniają szereg środowiskowych, społecznych, ekonomicznych kryteriów ładu korporacyjnego. Zgodnie z tymi rozważaniami „zielona” inwestycja powinna odzwierciedlać w swojej istocie kryteria środowiskowe oparte na ochronie klimatu (w tym adaptacji do zmiany klimatu) i inne priorytety takie jak ochrona zasobów wodnych i różnorodność biologiczna. Pomimo takiego szerszego zakresu „zielonych finansów” często pojęcie to odnosi się do węższej perspektywy dotyczącej finansowania energooszczędnych i przyjaznych dla klimatu aktywów oraz do powiązanych produktów finansowych, które w całej swojej rozciągłości dotyczą walki ze zmianami klimatycznymi bez uwzględnienia pozostałych kryteriów. Jeden z powodów niedokładności wykorzystania tego pojęcia może wynikać z faktu odnoszenia się w międzynarodowych negocjacjach klimatycznych najczęściej do terminów „finansowanie klimatu”, dostarczanie kapitału i funduszy na łagodzenie zmiany klimatu oraz adaptacyjne (programy, projekty), tj. dostarczane przez kraje uprzemysłowione krajom wschodzącym i rozwijającym<sup>431</sup>. Termin ten jest ściśle powiązany z międzynarodowymi negocjacjami w sprawie zmiany klimatu. Finansowanie klimatu definiuje także między innymi ramowa konwencja Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu (UNFCCC), która uznaje za zielone finanse finansowanie mające „na celu redukcję emisji i zwiększenie pochłaniaczy gazów cieplarnianych oraz ma na celu redukcję podatności oraz utrzymywanie i zwiększanie odporności systemów ludzkich i ekologicznych na negatywne skutki zmiany klimatu” (Stały Komitet UNFCCC ds. Finanse, 2014). Unia Europejska natomiast posługuje się terminem zrównoważone finanse, którego jeden z aspektów stanowią kwestie środowiskowe. W kontekście polityki UE zrównoważone finansowanie jest rozumiane bowiem jako finansowanie wspierające wzrost gospodarczy przy jedno-

<sup>431</sup> *Climate Finance*, Jason Fernando, 2020.

czesnym ograniczeniu presji na środowisko i uwzględnieniu aspektów społecznych. Zrównoważone finansowanie obejmuje również przejrzystość w zakresie ryzyka związanego z czynnikami ESG, które mogą mieć wpływ na system finansowy oraz ograniczanie tego ryzyka poprzez odpowiednie zarządzanie podmiotami finansowymi i korporacyjnymi. W Chinach z kolei „finansowanie klimatu” zwraca uwagę na potrzeby finansowe związane z przeciwdziałaniem zmianie klimatu i traktowane jest jako ważny element „zielonych finansów”. Trzeba jednak zauważyć, że działania w obszarze klimatu są jednymi z wielu celów zielonych finansów takich jak m. in. zwalczanie zanieczyszczenia powietrza czy gospodarowanie odpadami, co nie zostało wyróżnione w ramach terminu „zielone finanse” (Inicjatywa na rzecz polityki klimatycznej 2021). Na potrzeby niniejszej publikacji do terminu zielone finanse będzie stosowana szersza definicja wpływu na środowisko, uwzględniająca także na przykład zachowanie różnorodności biologicznej, zapobieganie zanieczyszczeniom i gospodarkę o obiegu zamkniętym. Ważne jest, aby niezależnie od źródła finansowania, ekologiczne projekty realizowane przez władze centralne, lokalne oraz podmioty gospodarcze posiadały przejrzyste i wiarygodne zasady weryfikacji korzyści pozafinansowych. Dzięki tym elementom można zarządzać oczekiwanymi skutkami ekologicznymi na różnych etapach ich realizacji.

Zielone instrumenty finansowe są bardzo podobne do tradycyjnych instrumentów finansowych, a główna różnica w ich definiowaniu odnosi się do konieczności określenia konkretnych celów, na które pozyskane środki mogą zostać wykorzystane, oraz do tego, jakie mierzalne efekty ekologiczne dzięki temu zostaną osiągnięte. Kluczowym rozróżnieniem dla zielonego finansowania jest to, w jaki sposób można wykazać, że inwestycja przynosi oczekiwane korzyści dla środowiska, a niektóre produkty mogą podlegać karom związanym z brakiem takiej weryfikacji. Zielone finanse mogą mieć również bardziej rygorystyczne wymagania związane z działaniami dekarbonizacyjnymi i ambicjami dostawców odpowiedzialnych za realizację projektów. Z punktu widzenia realizacji zadań publicznych takie podejście jest bardzo korzystne, ponieważ daje możliwość rozliczenia efektywności i skuteczności danej inwestycji nie tylko publicznej, ale także prywatnej oraz określenia jej wpływu na środowisko. Zielone finanse obejmują pomoc bezzwrotną w formie dotacji przyznawanych na realizację projektów mających na celu ochronę środowiska lub zaangażowanie kapitałowe własnościowe (nabycie udziałów) albo też dłużne (zielone obligacje) w realizację tego rodzaju projektów.

Mówiąc o systemie pomocy bezzwrotnej w przypadku krajów członkowskich Unii Europejskiej, uznać można, że pochodzi ona w dużej mierze z budżetu europejskiego i jest wspierana przez stworzone do tego rodzaju działań krajowe fundusze ekologiczne, środowiskowe lub bezpośrednio z krajowych budżetów rządowych i samorządowych. Podstawą udzielania dotacji z budżetu europejskiego są Wieloletnie Ramy Finansowe obecnie przyjęte i zaakceptowane przez kraje członkowskie w wysokości 1 074 mld euro, czyli około 1,10% DNB w okresie 2021–2027, co stanowi znaczące źródło bezzwrotnej pomocy na lata 2021–2027. W obecnej perspektywie finansowej UE proponowane fundusze polityki spójności uzupełniają w ramach WRF na lata 2021–2027 Fundusz Sprawiedliwej Transformacji, który jest



częścią Europejskiego Zielonego Ładu (*European Green Deal*) i elementem (I filarem) Mechanizmu Sprawiedliwej Transformacji. Celem FST jest łagodzenie skutków społecznych i ekonomicznych transformacji energetycznej. Rada Europejska zwiększyła ogólny cel wydatków związanych z klimatem od 25% do 30% łącznych wydatków WRF+NGEU z wyłączeniem pożyczek, w połączeniu z wprowadzeniem zasady „nie szkodzić”. Łączna kwota wydatków WRF+NGEU w ostatecznym pakiecie przyjętym przez Parlament Europejski była wyższa niż we wniosku Komisji, wymaga wyższych wydatków na klimat także w wartościach bezwzględnych (439 mld euro wobec 400 mld euro). System bezzwrotnego wsparcia jest zatem imponujący i stanowi istotne narzędzie w realizacji polityk związanych z ochroną środowiska.

Z punktu widzenia sektora samorządowego dodatkowo, aby wesprzeć najbardziej wrażliwe regiony wysokoemisyjne w ich przechodzeniu na gospodarkę neutralną dla klimatu, utworzono nowy Fundusz na rzecz Sprawiedliwej Transformacji. Otrzymuje on finansowanie zarówno w ramach następnego budżetu długoterminowego, jak i unijnego instrumentu naprawczego (w ramach *Next GenerationEU*). Szukając dodatkowych form wsparcia prowadzonych działań w obszarze środowiskowym, Międzynarodowa Agencja Energii Odnawialnej opublikowała w 2020 roku serię raportów finansowych dotyczących energii odnawialnej, w których przeprowadzono analizy rozwiązań umożliwiających zwiększenie skali wykorzystania odnawialnych źródeł energii. Wspomniane analizy wskazują, że jednym z innowacyjnych sposobów finansowania energii odnawialnej są zielone obligacje, które mogą pomóc skierować znaczny globalny kapitał w energię odnawialną i inne zielone aktywa. O istotności tego instrumentu może świadczyć także fakt, że w swoim pierwszym orędziu o stanie Unii Europejskiej (16.09.2020) przewodnicząca Komisji Europejskiej Ursula von der Leyen wskazała, że jednym z celów prowadzonych przez nią działań jest pozyskanie za pośrednictwem zielonych obligacji 30% z kwoty 750 mld euro, która zostanie pożyczona w ramach unijnego funduszu naprawczego *Next Generation*. Zielone obligacje są preferowanym wektorem finansowania transformacji energetycznej i coraz częściej stają się przedmiotem działań regulacyjnych na poziomie europejskim<sup>432</sup>. Tworzący się systematycznie rynek zielonych obligacji wymaga zmierzenia się z czynnikami wpływającymi na rozwój tego rynku, tj. skalą emisji, płynnością rynku tego rodzaju papierów wartościowych oraz nadzorem nad faktycznie ekologicznym charakterem, w celu uniknięcia tzw. zjawiska *greenwashing*<sup>433</sup>. Jest to zatem instrument mający w sobie wszystkie cechy charakterystyczne dla produktów finansowych oraz elementy niefinansowego raportowania, o czym wspomniano już wcześniej.

<sup>432</sup> B. Glinka, M. Postuła, K. Radecka-Moroz: *Znaczenie transformacji energetycznej w rozwoju przedsiębiorstw*, [w:] *Transformacja energetyczna i klimatyczna – wybrane dylematy i rekomendacje*, Wydawnictwo UW, Warszawa 2021.

<sup>433</sup> European Court of Auditors: *Special report 16/2021: Common Agricultural Policy and climate: Half of EU climate spending but farm emissions are not decreasing*, Luxembourg: Curia Rationum European Court of Auditors; European Court of Auditors: *The 2021–25 strategy of the European Court of Auditors*. Luxembourg: Curia Rationum European Court of Auditors.

Działania idące w kierunku wykorzystania zielonych obligacji wskazała także bezpośrednio w 2018 roku Komisja Europejska, publikując swój plan działania w sprawie finansowania zrównoważonego wzrostu, przedstawiający kompleksową strategię dalszego wzmocnienia związku między finansami a zrównoważonym rozwojem. Główne cele zdefiniowane w tym dokumencie to:

- przekierowanie przepływów kapitału na zrównoważone inwestycje, aby osiągnąć zrównoważony wzrost sprzyjający włączeniu społecznemu;
- radzenie sobie z ryzykiem finansowym wynikającym ze zmian klimatycznych, wyczerpywania się zasobów, degradacji środowiska i problemów społecznych;
- zachęcanie do przejrzystości i długofalowości wizji działalności finansowej i gospodarczej.

Pomimo takiego wsparcia działaniami organizacji międzynarodowych, niewątpliwie jednak zielone obligacje to dla jednostek realizujących zielone projekty nie jest pierwszy wybór sposobu finansowania – wolą one wybrać klasyczne instrumenty finansowania, niewymagające od nich pokazywania skali transformacji energetycznej.

Rynek zielonych obligacji rozpoczął się nieco ponad dziesięć lat temu wraz z pierwszą emisją obligacji klimatycznych Europejskiego Banku Inwestycyjnego w 2007 roku, na które przeznaczono 600 mln EUR. Od tego czasu rynek zielonych obligacji znacznie się rozwinął, szczególnie w ciągu ostatnich 5 lat, a emisje w 2019 roku osiągnęły rekordowy poziom 270 mld USD, a w samej Unii Europejskiej wyemitowano w 2021 roku na rynku pierwotnym zielonych obligacji 4,8% więcej niż w 2020 roku<sup>434</sup>. Wraz z rosnącą kwotą pozyskiwanego kapitału z wykorzystaniem zielonych obligacji, rynek poszerzał się także o coraz większą różnorodność emitentów z różnych regionów – najpierw z Europy, potem z Ameryki Północnej, a od niedawna, w coraz większym stopniu z obszaru Azji i Pacyfiku oraz w nieco mniejszym, z Ameryki Łacińskiej i Afryki. Dywersyfikację zauważono również w obszarze emitentów i walut, w których oferowane są zielone obligacje. Z rynku napędzanego głównie przez wielostronne banki rozwoju i instytucje finansowania rozwoju obligacje zielone są obecnie emitowane przez instytucje publiczne i prywatne, w tym rządy, agencje rządowe, a także prywatne korporacje i instytucje finansowe. Takie dane sugerują, że rynek zielonych obligacji ma ugruntowaną pozycję i rzeczywiście jest to już fakt zarówno w krajach rozwiniętych, jak i wschodzących, poparty rosnącą świadomością dotyczącą konieczności działań na rzecz klimatu wśród inwestorów. W Polsce, z kolei, pierwsze zielone obligacje wyemitował Skarb Państwa, w ślad za nim bardzo powoli podążają jednostki samorządu terytorialnego oraz instytucje finansowe, a w 2020 roku odnotowano pierwsze emisje przedsiębiorstw<sup>435</sup>.

<sup>434</sup> European Commission: *Medium-Term Budgetary Frameworks. A contribution to definitions and identification of good practices*, [https://www.euifis.eu/images/MTBF\\_PAPER.pdf](https://www.euifis.eu/images/MTBF_PAPER.pdf)

<sup>435</sup> S. Skuza, A. Modzelewska: *Zielone finanse publiczne w Polsce. Stan obecny i autorskie propozycje zmian*. Zeszyty Prawnicze 2020, t. 1(62).

Finansowanie działań związanych z energią odnawialną jest obecne w około połowie wszystkich wyemitowanych zielonych obligacji. Jednak znaczenie zielonych obligacji pozostaje znacznie poniżej ich potencjału, a emisje są zbyt małe, aby napędzać globalne przejście na odnawialne źródła energii. Innym instrumentem określanym jako źródło kapitałowe jest tzw. wejście kapitałowe, które umożliwia pozyskanie zewnętrznego źródła finansowania w zamian za część udziałów lub akcji w przedsiębiorstwie czy spółce komunalnej. Ten rodzaj instrumentu nie określa się mianem „zielonego”, a jest typowym działaniem kapitałowym, w ramach którego dokonuje się wzmocnienia finansowego tworzących się podmiotów m.in. działającym w obszarze energetycznym, zarządzania odpadami itd.

## 2. Zaangażowanie w realizację zielonych polityk na poziomach ponadnarodowych, krajowych oraz samorządowych w krajach Unii Europejskiej

Omawiając kwestie związane z polityką ochrony środowiska, należy jasno podkreślić, że powinna mieć ona ponadnarodowy, globalny charakter. W związku z tym niezbędne jest zaangażowanie w nią systemów finansowych na całym świecie, by mogła przynieść oczekiwane efekty, a poświęcone na jej realizację środki publiczne i prywatne były wydatkowane jak najbardziej skutecznie. Działania na poziomie jednego kraju albo nawet samej Unii Europejskiej nie wystarczą, aby można było uzyskać oczekiwane efekty. W kontekście europejskim narracja w zakresie polityki środowiskowej osadzona jest na działaniach Unii Europejskiej zdefiniowanych chociażby w lipcu 2021 roku w pakiecie Fit for 55 i jej ambitnych planach zakładających stanie się kontynentem neutralnym dla klimatu do roku 2050<sup>436</sup>. Te założenia przekładają się na działania wymagane ze strony państw członkowskich, które znalazły swoje odbicie w dziesięcioletnich krajowych planach na rzecz energii i klimatu. W połączeniu z planowanymi zmianami wynikającymi z przyjęcia założeń Europejskiego Zielonego Ładu i Funduszu Sprawiedliwej Transformacji oznacza to, że państwa członkowskie muszą mierzyć się z pilnymi wyzwaniem i oczekiwaniami głębokich zmian, bez których osiągnięcie celów klimatycznych będzie po prostu niemożliwe. Wizja ta przedstawiała zatem, jak ma funkcjonować i do czego ma doprowadzić polityka środowiskowa Unii Europejskiej w 2050 roku. W programie tym sformułowano dziewięć celów priorytetowych w zakresie środowiska naturalnego. Zidentyfikowanie i właściwa analiza powiązań pomiędzy środowiskiem naturalnym, gospodarką i społeczeństwem są niezbędne dla podejmowania skutecznych decyzji systemowych, mających na celu budowanie zrównoważonych rozwiązań. Trafne zinterpretowanie i wycena wkładu

<sup>436</sup> M. Postuła: *Public Financial Management in the European Union: Public Finance and Global Crises*, Routledge 2022.

środowiska naturalnego w funkcjonowanie człowieka w różnych wymiarach to jedno z najważniejszych zadań, realizowanych w kontekście polityki zrównoważonego rozwoju<sup>437</sup>. Stan środowiska naturalnego, jego zrównoważenie w rozumieniu istnienia właściwych warunków dla regenerowania oraz jego wydolność zapewniania ekosług w perspektywie długoterminowej jest kluczowa dla przyszłości człowieka. Środowisko naturalne jest obecne w każdym z Celów Zrównoważonego Rozwoju. Dla przykładu Celami bezpośrednio związanymi z jakością środowiska naturalnego są Cele 6 (woda), 13 (klimat), 14 (oceany) czy 15 (ziemia i bioróżnorodność); natomiast inne powiązane są ze środowiskiem naturalnym pośrednio, np. Cel 2 (zero głodu), Cel 1 (koniec z ubóstwem) czy Cel 11 (zrównoważone miasta i społeczności)<sup>438</sup>.

Dodatkowo podkreślana jest w każdym z dokumentów strategicznych znacząca rola współpracy między Unią Europejską a międzynarodowymi partnerami, odnosząc się zwłaszcza do celów dotyczących zrównoważonego rozwoju, przyjętych w związku z konferencją „Rio +20”. Najważniejszym celem jest zapewnienie, aby wszystkie działania nakierowane na ochronę środowiska uwzględniały globalny charakter tych wyzwań i nie koncentrowały się jedynie na obszarze Unii Europejskiej. Takie podejście Komisji Europejskiej jest dodatkowym potwierdzeniem, że kwestie związane z ochroną środowiska należy rozpatrywać w kontekście globalnym, a nie tylko krajowym czy europejskim.

Potwierdzają to różne analizy i raporty chociażby sprawozdania Europejskiego Trybunału Obrachunkowego opublikowane we wrześniu 2018 roku oraz 2021 roku, z których wynika, że podejmowane przez UE działania na rzecz ochrony zdrowia ludzi przed zanieczyszczeniem powietrza nie przyniosły oczekiwanych rezultatów. Każdego roku ok. 400 tys. mieszkańców UE umiera przedwcześnie w następstwie zanieczyszczenia powietrza, a związane z nim zewnętrzne koszty zdrowotne wynoszą setki miliardów euro. Skala zjawiska wskazuje na potrzebę podjęcia skoordynowanych zadań o charakterze globalnym. Jeśli te efekty zestawimy z danymi finansowymi, trudno uznać, że efekty są dobre albo chociaż zadowalające. Oprócz działań o charakterze ponadnarodowym niewątpliwie jest aktywne działanie na poziomie krajowym. Analiza wskaźników wydatków państw członkowskich UE w latach 1995–2020 wskazuje na niejednorodne podejście do kwestii ochrony środowiska w poszczególnych krajach<sup>439</sup>. Wydatki sektora instytucji rządowych i samorządowych na ochronę środowiska łącznie dla wszystkich krajów Unii Europejskiej (UE-27) w latach 2012–2020 charakteryzują się tendencją wzrostową w liczbach bezwzględnych, a w relacji do PKB w większości lat utrzymywany jest stały poziom, czyli przyrastające w tempie wzrostu PKB,

<sup>437</sup> K. Brzozowska: *Idea zrównoważonego rozwoju na rynku obligacji*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu 478, 2017.

<sup>438</sup> B. Glinka, M. Postuła, K. Radecka-Moroz: *Znaczenie transformacji energetycznej...*, op. cit.

<sup>439</sup> G. Startiene, D. Dumciuviene, A. Stundziene: *Relationship between Structural Funds and Economic Indicators of the European Union*. Engineering Economics 2015, vol. 26(5), DOI:10.5755/jj01.ee.26.5.8831

niestety nie szybciej. Omawiane wydatki wzrosły z kwoty 69 239,5 mln euro w 2012 roku do kwoty 80 335,1 mln euro w roku 2020. Ich relacja do PKB w tym okresie wynosiła ok. 0,6 proc. Niewielki spadek obydwu tych wielkości obserwowany był na przełomie lat 2016 i 2017. W omawianym okresie Francja, Włochy i Norwegia znajdowały się niezmiennie w czołówce krajów europejskich, których sektory instytucji rządowych i samorządowych wydatkowały największe kwoty przeznaczane na ochronę środowiska wyrażone zarówno kwotowo, jak i w relacji do PKB. Analiza danych Eurostatu wskazuje jednak na wspomniane już wcześniej rozbieżności w skali wydatków na ochronę środowiska sektora publicznego w poszczególnych krajach członkowskich Unii Europejskiej, które mogą wynikać z kilku czynników: z jednej strony świadomości obywateli co do niezbędności tego rodzaju wydatków, ale w większym stopniu w mojej opinii z poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego danego kraju. Działania prośrodowiskowe są dość powszechnie akceptowane, ale w sytuacji, kiedy stoimy przed dylematem, czy zwiększyć poziom opodatkowania, aby móc więcej wydać na tego rodzaju działania, odpowiedź nie jest już tak oczywista. Jest pewna trudność w udowodnieniu, jakie efekty przynoszą one mieszkańcom, wskazując chociażby, czy wpływają na jakość życia mierzoną wskaźnikiem HDI. Analizy własne<sup>440</sup> wykonane na krajach członkowskich Unii Europejskiej w latach 2004–2020 mające udowodnić tego rodzaju zależność wskazują, że aż w ośmiu przypadkach występuje negatywna korelacja między wydatkami na ochronę środowiska w relacji do PKB a wzrostem wskaźnika HDI. W dalszych trzech przypadkach występuje co prawda pozytywna korelacja, jednakże jej współczynnik wynosi poniżej 0,25. Oznacza to, że aż w 16 z 28 badanych przypadków priorytet nadany przez państwo członkowskie zadaniom w zakresie ochrony środowiska oraz faktyczne zaangażowanie w ich realizację nie są skorelowane (lub są skorelowane w niewielkim stopniu) ze wzrostem HDI, opisującym oczekiwaną długość życia, wykształcenie oraz dochód na mieszkańca. Wyniki analiz wskazują, że realizacja zadań w zakresie ochrony środowiska na poziomie krajowym uzależniona jest od wielu czynników i niejednokrotnie nie pozwala na osiągnięcie wspólnych celów na jednakowym poziomie we wszystkich krajach. Wiąże się to m.in. ze zróżnicowanym priorytetem nadawanym przez rządy różnych państw poszczególnym segmentom tych działań. Na przykład korelacja wydatków na działania w zakresie zanieczyszczenia wody we Włoszech w stosunku do HDI jest wysoce negatywna (–0,75), a w Danii wysoki wskaźnik negatywnej korelacji zaobserwowano w zakresie wydatków na ograniczenie zanieczyszczenia powietrza. Mając świadomość, jak różne jest podejście do skali finansowania publicznego w krajach Unii Europejskiej (patrz rysunek 12.1), ze względu na cel tej publikacji w dalszych analizach skupiono się na wydatkach krajowych na przykładzie polskim, koncentrując się na sektorze samorządowym. Ostatecznie wszystkie obszary polityki związane z ochroną środowiska są wdrażane na poziomie samorządowym, dlatego sektor ten ma do odegrania kluczową rolę w jej realizacji poprzez ułatwianie integracji działań

<sup>440</sup> Czytaj szerzej: M. Postuła: *Public Financial Management...*, op. cit.

i włączenia lokalnych interesariuszy w proces transformacji. Unia Europejska składa się z ponad 80 000 miast i miasteczek, które są uprawnione do promowania długoterminowego dobrobytu swoich obywateli. Wdrażają 70% prawodawstwa UE, zajmują się jedną trzecią wydatków publicznych i zarządzają dwiema trzecimi inwestycji publicznych. Ponadto jednostki samorządu, tak jak ma to miejsce w Polsce, są odpowiedzialne za bezpośrednie świadczenie wielu usług na rzecz swoich mieszkańców. Jednostki samorządu terytorialnego są centrum aktywności gospodarczej, generowania wiedzy, zaangażowania społeczności i kolebki innowacji oraz przemian społeczno-gospodarczych. W literaturze wskazuje się, że to właśnie JST i ich ekosystemy przemysłowe będą motorem ożywienia, stymulując rozwój nowych rynków produktów neutralnych dla klimatu i produktów o obiegu zamkniętym, dekarbonizację i modernizację energochłonnych gałęzi przemysłu, tworząc nowe miejsca pracy i odpowiadając za przekwalifikowanie siły roboczej<sup>441</sup>. JST zarządzają także szeregiem kluczowych sektorów na obszarach miejskich, takich jak mobilność i gospodarowanie odpadami i są ostatecznie odpowiedzialne za kontrolowanie użytkowania gruntów oraz urbanistykę. Ich zamówienia publiczne i budżety inwestycyjne odgrywają kluczową rolę w napędzaniu popytu na zrównoważone produkty i usługi oraz wywierają wpływ na decyzje dotyczące infrastruktury energetycznej, transportowej i wodnej. Z tych wszystkich powodów jednostki samorządu terytorialnego są wezwane do przeprowadzenia przemianom i realizacji ich polityk środowiskowych poprzez konkretne działania na poziomie lokalnym. Aby skoordynować te działania, muszą opracować bardziej kompleksowe struktury i sieci zarządzania, a także mieć środki finansowe na ich realizację, co pozwoli na transformację ich całej gospodarki. Warto zauważyć jednak, że Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2020/852 z dnia 18 czerwca 2020 r. w sprawie ustanowienia ram ułatwiających zrównoważone inwestycje tworzące przepisy mające zwiększyć poziom ochrony środowiska poprzez przekierowanie kapitału z inwestycji szkodzących środowisku na bardziej ekologiczne alternatywy nie muszą być stosowane przez wszystkie JST. Innymi słowy wielokrotnie działania podejmowane przez jednostki samorządu terytorialnego są bez impulsów zewnętrznych w postaci regulacyjnej.

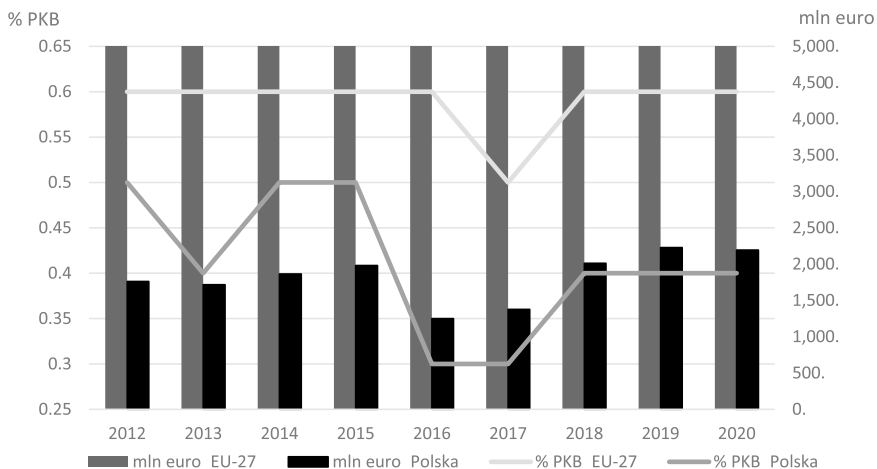
### 3. Finansowanie zielonych projektów na poziomie samorządowym w Polsce

Głównymi źródłami finansowania wydatków na ochronę środowiska w Polsce są: budżet centralny, budżety samorządów terytorialnych, środki własne podmiotów gospodarczych i gospodarstw domowych, fundusze, banki oraz zagraniczne środki

<sup>441</sup> E. Mochocka: *Trendy w finansowaniu dłużnym "zielonych" projektów*, EY Polska, Warszawa 2021, [https://www.ey.com/pl\\_pl/strategy-transactions/debt-restructuring-raising-capital-and-m-a/trendy-w-finansowaniu-dluznym-zielonych-projektow](https://www.ey.com/pl_pl/strategy-transactions/debt-restructuring-raising-capital-and-m-a/trendy-w-finansowaniu-dluznym-zielonych-projektow).

finansowe. To właśnie wydatkom budżetów samorządów terytorialnych na ochronę środowiska poświęcona jest ta część rozdziału.

Podczas gdy łącznie w Unii Europejskiej udział wydatków sektora instytucji rządowych i samorządowych na ochronę środowiska ma tendencję wzrostową, a w relacji do PKB utrzymuje się na dość stałym poziomie, to w Polsce ten ostatni nieco różni się od średnioeuropejskiego standardu. Analizie poddano okres 2012–2020, ponieważ niestety nie są dostępne późniejsze statystyki międzynarodowe na dzień przygotowania tego rozdziału. W 2012 roku polskie samorzady przeznaczyły na ochronę środowiska 1 760,2 mln euro, co stanowiło 0,5% PKB. W 2015 około 1 980,9 mln euro na środowisko stanowiło również 0,5% PKB. W 2016 i 2017 roku udział tych wydatków w relacji do PKB był najniższy w badanym okresie i osiągnął poziom 0,3%. Począwszy od 2018 roku, zauważalny jest wzrost wydatków samorządowych w Polsce na ochronę środowiska zarówno w mln euro, jak i w relacji do PKB. W 2020 roku wydatki te osiągnęły poziom 2 192,9 mln euro, co stanowi 0,4% PKB. Przedstawione dane wskazują, że wydatki polskiego sektora samorządowego mają taką samą tendencję wzrostową jak w krajach Unii Europejskiej. Polska, tak jak inne kraje europejskie, odnotowała zmniejszenie wydatków na ochronę środowiska w latach 2016 i 2017, aby następnie powrócić na ścieżkę wzrostu. Nieco inaczej sytuacja przedstawia się, gdy wydatki na ochronę środowiska opisujemy w relacji do PKB. W porównaniu do średniej krajów Unii Europejskiej spadki w Polsce są częstsze lub są wydłużone w czasie. Dodatkowo po spadku w 2017 roku średnia europejska notuje powrót do wcześniejszych wartości, począwszy od 2018 roku, natomiast w Polsce wskaźnik ten co prawda wzrósł i utrzymuje się od kilku lat na stałym poziomie, ale nie odnotowano powrotu do wartości 0,5% PKB (patrz rysunek 12.1).



Rysunek 12.1. Wydatki sektora instytucji rządowych i samorządowych na ochronę środowiska w krajach UE i Polsce

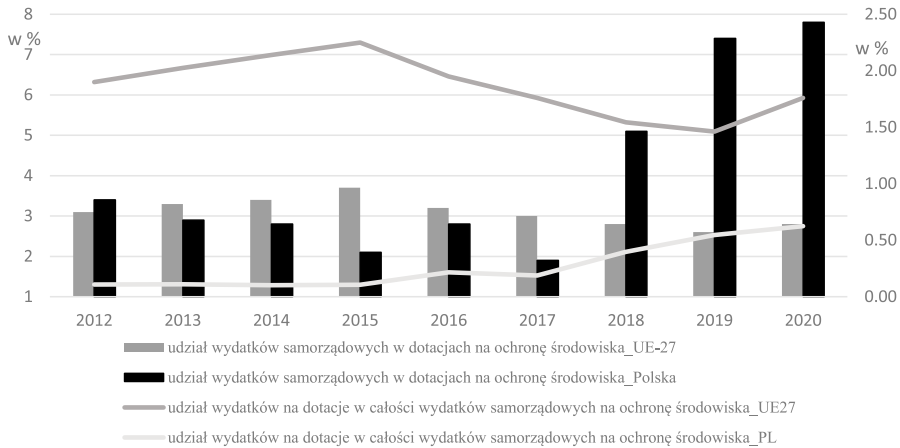
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostat

Statystyki europejskie dzielą wydatki samorządowe na ochronę środowiska na kilka podkategorii, wskazujących na rodzaj pochodzenia środków na nią przeznaczonych. W pierwszej kolejności analizie poddano dotacje, które w swej istocie spełniają wszystkie cechy zielonych finansów, ponieważ są przeznaczane na konkretny cel w tym przypadku związany z ochroną środowiska.

Struktura udziału wydatków samorządowych w dotacjach przeznaczanych na realizację zadań związanych z ochroną środowiska, w przekroju krajów członkowskich UE charakteryzowała się dużym zróżnicowaniem w latach 2012–2020. Średnia dla 27 krajów UE kształtowała się w przedziale od 2,6% w 2019 roku do 3,7% w 2015 roku. W badanym okresie najwyższy udział sektora instytucji rządowych i samorządowych w dotacjach na ochronę środowiska odnotowały Hiszpania (od 7,5% w 2020 do 17,2% w 2013 roku i zauważalna jest tendencja malejąca omawianych wartości), Słowenia (od 6,5% w 2016 do 18,5%) i Belgia (od 6,1% w 2016 do 12,5% w 2012 roku). Porównując udział polskich budżetów samorządowych w dotacjach przeznaczanych na ochronę środowiska do średniej krajów unijnych, zauważyć można, że w latach 2012–2017 ich wartości były do siebie dość zbliżone (jedynie w 2015 występuje różnica 1,6 p.p.). Natomiast w latach 2018–2020 zauważalny jest duży wzrost wartości na korzyść Polski. Podczas gdy średnia unijna mieściła się w przedziale 2,6–3,7%, to w Polsce wartości te osiągnęły wartość od 5,1% w 2018 do 7,8% w 2020 roku. Analizując udział wydatków samorządowych na dotacje przeznaczone na realizację zadań związanych z ochroną środowiska w całości wydatków samorządów na ochronę środowiska, zauważalny jest ich wyższy udział w odniesieniu do samorządów UE–27 niż samorządów w Polsce. Dla Polski wartości tej relacji mieszczą się w przedziale 0,1% w 2014 roku do 0,62% w 2020 roku, podczas gdy dla krajów UE–27 wartości te kształtowały się na poziomie od 1,54% w 2018 do 2,3% w 2015 r. Ponadto zauważalne jest również, że w Polsce relacja ta do 2015 roku utrzymywała stały poziom wartości, a następane lata pokazują ich tendencję wzrostową. Natomiast w odniesieniu do krajów UE–27 do 2015 roku wartości wykazywały tendencję wzrostową, a następnie do 2019 roku wykazywały wyraźną tendencję spadkową, aby ponownie wzrosnąć w 2020 roku (patrz rysunek 12.2).

Udział sektora instytucji rządowych i samorządowych w transferach kapitałowych związanych z ochroną środowiska średnio dla wszystkich krajów Unii Europejskiej (UE–27) w latach 2012–2020 utrzymywał się na stałym poziomie, osiągając wartości w przedziale od 4,7% w 2016 roku do 5,9% w 2019 roku. Podobnie stały poziom był utrzymywany w odniesieniu do udziału wydatków samorządów krajów UE–27 na transfery kapitałowe w całości wydatków sektora instytucji rządowych i samorządowych na ochronę środowiska. Wartości tej relacji mieściły się w przedziale od 1,7% w 2016 do 2,4% w 2020 roku i utrzymują się na stałym poziomie. Natomiast w Polsce wartości te kształtowały się na poziomie od 7,95% w 2018 roku do 19,8% w 2020 roku i od 2018 roku zauważalny jest wzrost wartości tej relacji. Należy podkreślić, że Polska spośród wszystkich krajów członkowskich w badanym okresie osiągała najwyższe wartości udziału wydatków samorządowych w transferach kapitałowych związanych z ochroną środowiska. Najniższa dla

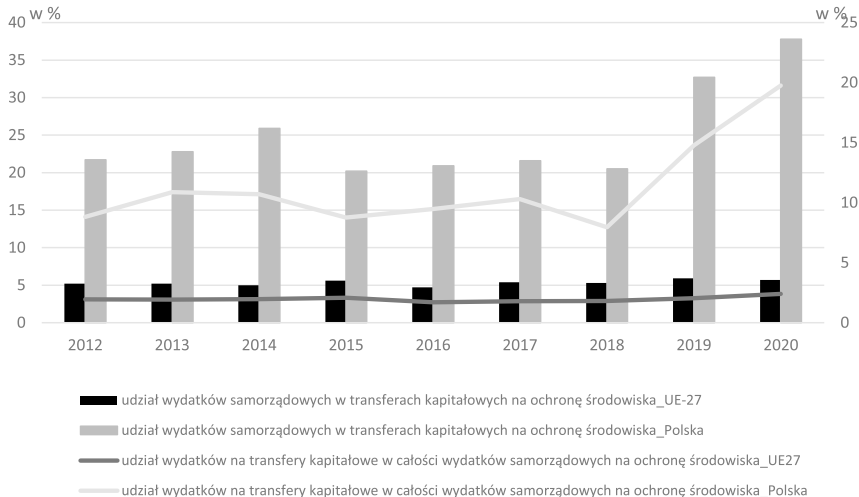




Rysunek 12.2. Udział dotacji w finansowaniu działań związanych z ochroną środowiska przez sektor samorządowy w Polsce na tle UE-27

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostat

Polski wartość kształtowała się na poziomie 20,2% w 2015 roku, a najwyższa to 37,8% w 2020 roku. Wartości te są znacznie wyższe niż średnia dla krajów UE-27. Wysokie wartości w omawianej kategorii dla badanego okresu osiągały również Holandia (od 10,1% w 2020 roku do 25,0% w 2017 roku) i Słowenia (od 3,3% w 2018 roku do 22,1% w 2015 roku).

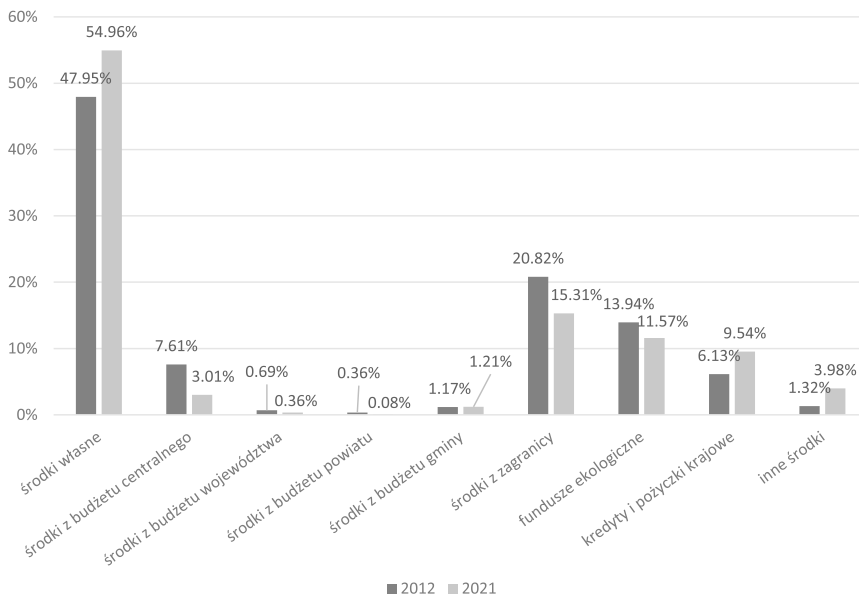


Rysunek 12.3. Udział transferów kapitałowych związanych z ochroną środowiska przez sektor samorządowy w Polsce na tle UE

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostat

## 4. Zielone finanse w polskim sektorze samorządowym – rekomendacje

Przechodząc do bardziej szczegółowej analizy wydatków sektora samorządowego na ochronę środowiska w Polsce, należy podkreślić, że wydatki na ochronę środowiska są finansowane m.in. ze środków własnych, środków z budżetu centralnego, środków z budżetu województwa, środków z budżetu powiatu, środków z budżetu gminy, środków z zagranicy, funduszy ekologicznych, kredytów i pożyczek krajowych oraz innych środków.

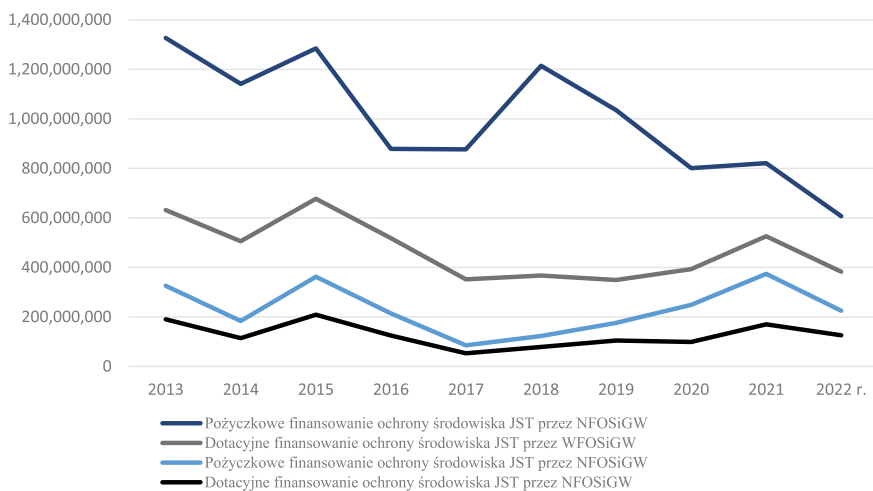


Rysunek 12.4 Wydatki na ochronę środowiska wg źródeł finansowania zgodnie z polską statystyką  
 Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS

W latach 2012–2021 wydatki na ochronę środowiska były finansowane z 9 głównych źródeł. Na rysunku 12.4 przedstawiono udział poszczególnych kategorii w ogólnym finansowaniu wydatków na ochronę środowiska w skrajnych latach badanego okresu, tj. w 2012 i 2021 roku. W analizowanych latach najwyższy udział w wydatkach na ochronę środowiska miały środki własne, środki z zagranicy oraz fundusze ekologiczne. Wszystkie te kategorie miały co najmniej 10% udziału w wydatkach ogółem na ochronę środowiska. Pozostałe źródła finansowania nie przekroczyły wspomnianego progu w wysokości 10%. Dane wskazują na duże rozdrobnienie źródeł finansowania działań związanych z ochroną środowiska w polskim sektorze samorządowym, choć można zaobserwować już pewne tendencje, które są zbieżne z trendami europejskimi. W coraz większym stopniu widać zaangażowanie środków własnych JST w reali-

zając wydatków środowiskowych, co pokazuje, że działania te stają się priorytetowymi z punktu widzenia inwestycyjnego na szczeblu lokalnym<sup>442</sup>. Konieczność zaangażowania coraz większego poziomu środków własnych na ten cel częstokroć wymuszona jest nowymi regulacjami z obszaru ochrony środowiska oraz wzrostem świadomości obywateli co do potrzeby konieczności tego rodzaju działań<sup>443</sup>. Niezależnie od motywacji niezbędne jest pozyskanie na nie środków poprzez wygospodarowanie ich w ramach budżetów własnych, co jest zadaniem trudnym. Prezentowane dane są dostępne jedynie do 2021 roku, ale ze względu na wojnę w Ukrainie, rosnącą inflacją, które wywołują wzrost wydatków bieżących z roku na rok, coraz trudniej będzie je samorządom wygospodarować. Można oczywiście liczyć na odciążenie JST poprzez środki europejskie, które w dużej części mogą być wykorzystane przez sektor samorządowy realizujący inwestycje środowiskowe, wciąż jednak jest niezbędne zaangażowanie krajowych środków własnych na wkład w ich pozyskanie.

Aktywnym uczestnikiem finansowania działań z ochrony środowiska w Polsce jest Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (NFOŚiGW) oraz Wojewódzkie Fundusze Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (WFOŚiGW) widoczne na rysunku 12.4 jako fundusze ekologiczne. W analizowanym okresie 2012–2022 fundusze te udzieliły bezwrotnego wsparcia w postaci dotacji jednostkom samorządu terytorialnego w kwocie ponad 3,5 mld zł oraz udzieliły pożyczek na preferencyjnych warunkach w wysokości 6,6 mld zł (roczne dane patrz rysunek 12.5).



Rysunek 12.5. Wsparcie dla sektora samorządowego przez NFOŚiGW oraz WFOŚiGW

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych NFOŚiGW

<sup>442</sup> L. Dziawgo: *Zielony rynek finansowy. Ekologiczna ewolucja rynku finansowego*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2010.

<sup>443</sup> M. Wiśniewski, J. Zieliński: *Perspektywy finansowania zadań samorządu terytorialnego w Polsce za pomocą obligacji zielonych*. Infos BAS 2017, nr 15(238), Infos\_238.pdf

Kolejną kategorią, której znaczenie rośnie jako źródła finansowania działań związanych z ochroną środowiska, są instrumenty dłużne: kredyty, pożyczki i zielone obligacje wyodrębniane w ich ramach. Jeśli chodzi o dwie pierwsze kategorie, to są one wszystkim doskonale znane, ale wciąż dużym novum dla polskiego sektora samorządowego pozostają zielone obligacje<sup>444</sup>. Warto zatem w Polsce dążyć do rozwijania rynku zielonych obligacji, w szczególności w sektorze publicznym, do tego jednak niezbędna jest współpraca między decydentami, organami ustanawiającymi standardy, dostawcami kapitału i inwestorami. Międzynarodowa Agencja Energii wskazała na kilka konkretnych skoordynowanych działań, które mogą podjąć różne zainteresowane strony, aby uwolnić potencjał zielonych obligacji, np.:

- władze rządowe mogą pomóc w zwiększeniu zarówno podaży obligacji ekologicznych (poprzez przyjęcie wiodących norm dotyczących zielonych obligacji, dostosowanych do działań proekologicznych, a także stworzenie wsparcia przez sektor publiczny dla wykorzystania tego rodzaju instrumentu, oczywiście z zachowaniem zasad w zakresie konkurencyjności rynku europejskiego), jak i zapewnienie polityk umożliwiających rozwój sektora energii odnawialnej;
- finansowe instytucje należące do Skarbu Państwa lub krajowe banki rozwoju mogą przyczynić się do zmniejszenia ryzyka związanego z aktywami odnawialnymi i mogą wspierać emisje zielonych obligacji poprzez emisje demonstracyjne i budowanie zdolności rynku kapitałowego do absorpcji tego rodzaju instrumentów;
- inwestorzy instytucjonalni mogą pomóc, dostosowując swoje wewnętrzne możliwości i cele inwestycyjne do długoterminowych wyzwań w zakresie zrównoważonego rozwoju;
- inne zainteresowane strony, takie jak agencje ratingowe, instytucje finansowe i inwestorzy detaliczni, również odgrywają rolę we wzmacnianiu rynku zielonych obligacji i postępach w globalnej transformacji energetycznej poprzez budowanie świadomości i decyzje inwestycyjne oparte nie jedynie na stopie zwrotu, ale także mające na uwadze aspekt proekologiczny<sup>445</sup>.

Wskazane powyżej działania pokazują, że pozostaje jeszcze wiele do zrobienia, aby zachęcić sektor samorządowy do integrowania raportowania finansowego z niefinansowym i wykorzystywać potencjał dostępnych instrumentów. Warto wskazać przyczyny, dla których w segmencie źródeł finansowania jest tak wiele do zrobienia. Po pierwsze, JST mają wątpliwości co do obniżenia kosztów finansowania projektów przyjaznych środowisku, a z drugiej strony obawiają się, że potęgują się koszty ukryte w przypadku takiego instrumentu<sup>446</sup>. Po drugie, emisja zielonych obligacji wiąże się z poniesieniem kosztów emisji i raportowania efektów

<sup>444</sup> B. Glinka, M. Postuła, K. Radecka-Moroz: *Znaczenie transformacji energetycznej...*, op. cit.

<sup>445</sup> <https://irena.org/newsroom/articles/2020/Feb/Financing-the-Global-Energy-Transformation-Green-Bonds>

<sup>446</sup> A. Kuna-Marszałek, J. Marszałek: *Green Bonds – Trends and Development Perspectives*. *Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, Sectio H – Oeconomia* 2018, t. 4(52), <https://doi.org/10.17951/h.2018.52.4.39-47>.

ekologicznych jej wykorzystania. Wraz z upływem czasu i zbieraniem doświadczeń w zakresie emisji zielonych obligacji wyniki badań coraz częściej wskazują na neutralny, a wręcz pozytywny charakter tego instrumentu. Neutralny charakter zielonych obligacji podkreślają Hachenberg i Schiereck<sup>447</sup>, którzy nie znaleźli w swoich analizach przekonujących dowodów na to, że zielone obligacje są wyceniane w odmienny sposób niż podobne, klasyczne papiery wartościowe tego rodzaju. Stosując procedurę dopasowania, Zerbib<sup>448</sup> znajduje zamiast tego umiarkowaną zieloną premię na rentowności w odniesieniu do alternatywnej obligacji zwykłej w próbie obejmującej 110 dużych emisji korporacyjnych zielonych obligacji o ratingu inwestycyjnym wielu kategorii i walut. Z kolei Tang i Zhang<sup>449</sup> uważają, że jest to pozytywna reakcja giełdy, a także większa płynność akcji po emisji zielonych obligacji. Flammer<sup>450</sup>, poza potwierdzeniem pozytywnej stopy zwrotu na giełdzie, pokazuje również, że obie te wartości, wydajność operacyjna i efektywność środowiskowa, poprawiają się. Badania Ge i Liu<sup>451</sup> potwierdzają, że lepszy wskaźnik CSR, którego składową są proekologiczne, wiąże się z niższym kosztem nowo wyemitowanych obligacji. Goss i Roberts<sup>452</sup> pokazują, że CSR ma wpływ, choć umiarkowany, także na oprocentowanie kredytów konsorcjalnych.

Przytoczone powyżej poglądy wskazują, że istnieją znaczne różnice w sposobie, w który rynek ocenia zieloną etykietę dla różnych typów emitentów. W związku z tym mogą łatwo wyszczególnić działania, które są uzyskiwane z obligacji i przeznaczane na finansowanie, a ponadto zobowiązują się do zgłaszania szczegółowych informacji w okresie istnienia konkretnych zależności. Chociaż powiązanie z ekologicznymi projektami jest natychmiastowe dla sektora samorządowego, niekoniecznie ma to miejsce w przypadku instytucji finansowych, których zgodność z zasadami dotyczącymi środowiska/klimatu może być trudniejsza do zasygnalizowania rynkowi<sup>453</sup>. Alternatywnie aktywność na rynku zielonych obligacji może być motywowana przez korzyści informacyjne, które można w nich uzyskać i wykorzystać w przyszłych działaniach. Odnosząc się do doświadczeń w emisji zielonych obligacji w Polsce, można zauważyć, że w 2021 roku, jako pierwsza uczyniła to Łódź, która dzięki pozyskanym w ten sposób środkom będzie mogła realizować kolejne projekty skupiające się na ochronie środowiska i przeciwdziałaniu-

<sup>447</sup> B. Hachenberg, D. Schiereck: *Are green bonds priced differently from conventional bonds?* Journal of Asset Management 2018, vol. 19(6), s. 371–383.

<sup>448</sup> O.D. Zerbib: *The effect of pro-environmental preferences on bond prices: Evidence from green bonds.* Journal of Banking & Finance 2019, vol. 98, s. 39–60.

<sup>449</sup> D.Y. Tang, Y. Zhang: *Do shareholders benefit from green bonds?* Journal of Corporate Finance 2020, vol. 61(C).

<sup>450</sup> C. Flammer: *Corporate green bonds.* Working Paper 2018, SSRN 3125518.

<sup>451</sup> W. Ge, M. Liu: *Corporate social responsibility and the cost of corporate bonds.* Journal of Accounting and Public Policy 2015, vol. 34(6), s. 597–624.

<sup>452</sup> A. Goss, G.S. Roberts: *The impact of corporate social responsibility on the cost of bank loans.* Journal of Banking & Finance 2011, vol. 35(7), s. 1794–1810.

<sup>453</sup> D. Budzeń, K. Marchewka–Bartkowiak: „Zielone” wydatki samorządowe w obliczu europejskiej taksonomii zrównoważonego rozwoju – nowe propozycje klasyfikacyjne, [w:] *Zielone Finanse 2022*, L. Kotecki, M. Grabowski (red.), Warszawa 2022, Raport\_Zielone\_Finanse (1).pdf

niu zmianom klimatu. Trudno zatem mówić o dużym zainteresowaniu tego rodzaju instrumentem w polskich samorządach, co może wynikać z konieczności poniesienia dodatkowych kosztów związanych z ich emisją (audytu ekologicznego) bez pewności, że zostaną uzyskane lepsze rentowności. W celu rozszerzenia zainteresowania w JST emisją zielonych obligacji NFOŚiGW rozważa możliwość wsparcia finansowego poprzez dofinansowanie/refinansowanie kosztów emisji tego rodzaju instrumentu finansowego. Tego rodzaju inicjatywę uznać należy za bardzo cenną, ponieważ może przyczynić się do większego zainteresowania emitentów tym instrumentem. Jak więc widać, działania związane z ochroną środowiska mają wiele twarzy związanych zarówno z samą istotą podejmowanych działań, jak i źródłami ich finansowania na kolejnym etapie raportowania uzyskanych wyników.

## Podsumowanie

Tak jak dotąd, największą rolę w zwiększaniu udziału inwestycji proekologicznych będą odgrywały rządy i samorządy obok oczywiście prywatnych przedsiębiorstw. Niezbędne jest zatem wykazanie, skąd będą pochodziły środki finansowe na realizację tych wyzwań i jakie działania należy podejmować, aby środki publiczne w sposób jak najbardziej efektywny uzupełniały wydatki prywatne służące realizacji działań proekologicznych. Dokumenty programowe opracowywane przez Komisję Europejską mają na celu uzasadnienie finansowania unijnych programów, o które zwrócono się w projekcie budżetu. Dla każdego programu dokumenty te zawierają bieżące informacje na temat postępów w ich realizacji oraz najważniejsze dane finansowe dotyczące wyników, z wykorzystaniem wskaźników, które będą miały zastosowanie przez cały siedmioletni okres obowiązywania wieloletnich ram finansowych. Podejście to umożliwia władzom budżetowym uwzględnienie wyników podczas trwania procedury budżetowej. Podobne podejście jest stosowane w przypadku wykorzystywania zielonych finansów do finansowania działań związanych z ochroną środowiska. W polskim sektorze samorządowym wciąż jednak w większym stopniu stosuje się tradycyjne formy finansowania działań z obszaru ochrony środowiska, co potwierdzają prezentowane dane. Znakując skalę niezbędnych inwestycji związanych z ochroną środowiska, JST muszą poszukiwać nowych instrumentów finansowych pozwalających im finansować po najniższych kosztach z wykorzystaniem środków bezzwrotnych pochodzących z UE lub funduszy ekologicznych.

# Rozdział 13

Agnieszka Kopańska

## MODERNIZACJA ENERGETYCZNA BUDYNKÓW PUBLICZNYCH JAKO WYZWANIE ORGANIZACYJNE I FINANSOWE DLA SAMORZĄDÓW TERYTORIALNYCH

### Wstęp

Zanieczyszczenie powietrza wpływa na różne sfery życia społecznego i gospodarczego. Prowadzi ono co roku do przedwczesnej śmierci 400 tys. mieszkańców Europy, powoduje wzrost kosztów związanych z leczeniem, zmniejsza produktywność pracowników<sup>454</sup>. Co więcej wpływa na inne elementy ekosystemu, a również niszczy budynki i inne obiekty infrastruktury. Poprzez te mechanizmy zanieczyszczenie powietrza obniża potencjał rozwojowy gospodarek<sup>455</sup>. Zanieczyszczenie powietrza jest też jednym z elementów prowadzących do zmian klimatu, a w konsekwencji do gwałtownych zjawisk pogodowych<sup>456</sup>. Przeciwdziałanie i adaptowanie się do tych zmian jest wskazywane jako największe wyzwanie organizacyjne i finansowe dla ludzkości.

Wśród głównych emitentów zanieczyszczeń wymienia się budynki, które odpowiadają za konsumpcję około 15–20% energii i są sprawcami emisji około 50% pyłów PM<sub>2,5</sub> oraz PM<sub>10</sub>, 40% tlenku węgla i smogu<sup>457</sup>. Dlatego też ograniczenie zużycia energii przez budynki, w tym budynki publiczne jest ważnym komponentem polityki redukcji emisji zanieczyszczeń powietrza. Rozważania teoretyczne zaprezentowane w niniejszym rozdziale pokazują, że rola samorządów terytorialnych w modernizacji energetycznej zarówno budynków mieszkalnych, jak i użyteczności publicznej jest znacząca. Jednocześnie ze względu na efekty ponadlokalne związane z modernizacją ważne jest stworzenie właściwych regulacji prawnych oraz wsparcia finansowego. W niniejszym rozdziale dokonano przeglądu tych rozwiązań w Polsce. Jednocześnie podjęto próbę oceny efektyw-

<sup>454</sup> *Air Quality in Europe — 2020. Report* – EEA Report No 9/2020, ed. European Environment Agency, Publications Office of the European Union, 2020.

<sup>455</sup> A. Dechezleprêtre, N. Rivers, B. Stadler: *The Economic Cost of Air Pollution: Evidence from Europe*. OECD Economic Department Working Papers 2019, no. 1584.

<sup>456</sup> N. Stern: *The Economics of Climate Change*, *American Economic Review: Papers and Proceedings* 98, no. 2 (2008): 1–37

<sup>457</sup> *Air Quality in Europe...*, op. cit.

ności przedsięwzięć modernizacyjnych w zakresie budynków oświatowych, które były współfinansowane z dotacji pozyskanych ze środków europejskich. Wśród sposobów realizacji i źródeł finansowania pokazane zostały dotacje ze środków europejskich oraz partnerstwo publiczno-prywatne.

## 1. Znaczenie i rola samorządów w działaniach związanych z zanieczyszczeniem powietrza – rozważania teoretyczne

Wiele kluczowych kwestii związanych z budową nowych budynków, jak i ich utrzymaniem jest w większości krajów przekazana do kompetencji samorządów – dotyczy to np. planowania przestrzennego, wydawania decyzji środowiskowych, warunków zabudowy, pozwoleń na budowę. Jednocześnie samorzady są właścicielami i zarządcami wielu budynków użyteczności publicznej, które są niezbędne do realizacji usług dla lokalnych społeczności (szkoły, budynki komunalne, domy kultury, obiekty sportowe etc.).

Usługi dostarczane w budynkach użyteczności publicznej, a również powstające lokalnie budynki mieszkaniowe przynoszą korzyść przede wszystkim lokalnym mieszkańcom zatem zgodnie z zasadą decentralizacji fiskalnej realizacja tych usług przez samorzady sprzyja poprawie efektywności alokacyjnej i kosztowej finansów publicznych<sup>458</sup>. Jednak budynki są odpowiedzialne za istotną część zanieczyszczeń powietrza, które wprawdzie najbardziej dotyczą lokalnych mieszkańców, ale oddziałują również na mieszkańców spoza danej jednostki samorządu. Działania lokalne nie uwzględniają zmian w dobrobycie mieszkańców spoza samorządu, co więcej badania empiryczne dostarczają dowodów na to, że decyzje władz lokalnych związane z zanieczyszczeniem powietrza podejmowane są tak, aby negatywne skutki były w jak największym stopniu odczuwane przez mieszkańców innych samorządów, a w mniejszym stopniu własnych<sup>459</sup>. W warunkach istnienia efektów zewnętrznych zarówno teoria decentralizacji fiskalnej, jak i federalizmu fiskalnego podpowiadają, że konieczne jest ograniczenie autonomii samorządu i interwencja państwa (a również podmiotów ponadnarodowych) polegająca na wprowadzaniu odpowiednich regulacji oraz dofinansowaniu przedsięwzięć, które będą sprzyjać ograniczeniu emisji zanieczyszczeń<sup>460</sup>.

Należy podkreślić, że chodzi o ograniczenie a nie likwidację autonomii samorządów. Nadal budynki pozostają w konkretnym miejscu, a związane z nimi korzyś-

<sup>458</sup> W.E. Oates: *Fiscal Federalism...*, op. cit.; Ch. Tiebout: *A Pure Theory of Local Expenditures...*, op. cit., s. 416–424.

<sup>459</sup> J.E. Monogan, D.M. Konisky, N.D. Woods: *Gone with the Wind: Federalism and the Strategic Location of Air Polluters*. *American Journal of Political Science* 2017, vol. 61(2).

<sup>460</sup> W.E. Oates: *A Reconsideration of Environmental Federalism*, [w:] idem, *Environmental Policy and Fiscal Federalism. Selected Essays of Wallace E. Oates*, Edward Elgar Publishing, 2004, s. 125–156.



ci czerpią lokalni mieszkańcy, a zatem to władze lokalne powinny mieć możliwość podejmowania decyzji w zakresie infrastruktury. Dodatkowo pozostawienie w rękach samorządów decyzji dotyczących problemów środowiskowych może przynosić korzyści, gdyż jak pokazują badania międzynarodowe, decentralizacja sprzyja aktywności i reakcji władz na działanie lokalnych organizacji środowiskowych<sup>461</sup>, może przyczynić się do wprowadzania i rozszerzania się innowacyjnych rozwiązań<sup>462</sup>, sprzyja większej świadomości ekologicznej mieszkańców<sup>463</sup>.

W praktyce mamy do czynienia z wieloszczeblowym (*multilevel*) zarządzaniem usługami publicznymi w tym związanymi z budynkami zarówno mieszkalnymi, jak i użyteczności publicznej. Jednocześnie należy pamiętać, że samorzady są podmiotami wielozadaniowymi, realizują szereg ważnych publicznie zadań, a zarządzanie emisyjnością budynków czy transportu jest tylko jednym z elementów innych zadań. Te podstawowe zadania również podlegają różnym regulacjom i dofinansowaniu – a więc są też tylko częściowo autonomiczne. Zatem mamy do czynienia ze złożonym, wielozadaniowym i wieloszczeblowym zarządzaniem sprawami publicznymi. Mówiąc o wieloszczeblowym zarządzaniu należy dodać, że nie zamyka się ono tylko w obrębie jednego państwa, ale coraz większe znaczenie mają podmioty ponadnarodowe, jak Unia Europejska (dalej UE)<sup>464</sup>. Zważywszy na wagę problemu ograniczenia zanieczyszczeń powietrza, wyzwaniem staje się skonstruowanie systemu, w którym będzie on właściwie uwzględniony w polityce samorządów. Jak powiedziano, można wskazać dwa typy instrumentów wpływania na samorzady, aby zwiększyły one działania w tym zakresie – regulacyjne i finansowe. Poniżej zaprezentowane zostaną regulacje oraz sposoby finansowania dotyczące budynków, a szczególna uwaga zostanie poświęcona modernizacji energetycznej budynków publicznych.

## 2. Regulacje dotyczące efektywności energetycznej budynków

Sektor budynków został wskazany w dokumentach UE jako kluczowy dla osiągnięcia celów związanych z ochroną środowiska. Problem ten został szczegółowo uwzględniony w Dyrektywie 2010/31/EU w sprawie charakterystyki energetycznej budynków, zmienionej w 2018 (2018/844/EU) oraz Dyrektywie 2012/27/UE w sprawie efektywności energetycznej, zmienionej w 2018 r. (2018/2002/EU).

<sup>461</sup> D. Kim: *Do Local Policy Networks Deter the Race to the Bottom in Environmental Regulation? The Case of South Korea*. Environment and Planning C: Government and Policy 2011, vol. 29(6).

<sup>462</sup> D. Millimet: *Assessing the Empirical Impact of Environmental Federalism*. Journal of Regional Science 2003, vol. 43(4).

<sup>463</sup> L. de Mello, J. Tovar Jalles: *Decentralisation and the Environment: Survey-Based and Cross-Country Evidence*. Research in Economics and Mathematics Working Papers 0215, no. March (2022).

<sup>464</sup> L. Hooghe, G. Marks: *Types of Multi-Level Governance*. European Integration Online Papers (EIoP) 2001, vol. 5.

Dyrektywy te zostały implementowane do polskich przepisów. Podstawowym aktem prawnym odnoszącym się do szeroko pojmowanej efektywności energetycznej jest Ustawa o efektywności energetycznej z dnia 20 maja 2016 r. (Dz.U. 2016, poz. 831 z późn. zm.). W odniesieniu do budynków z kolei istotne jest Rozporządzenie w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie z dnia 12 kwietnia 2002 r. (Dz.U. 2002, nr 75 poz. 690 z późn. zm.) (dalej RWT) oraz Rozporządzenie w sprawie metodologii wyznaczenia charakterystyki energetycznej budynku lub części budynku oraz świadectw charakterystyki energetycznej z dnia 27 lutego 2015 r. (Dz.U. 2015, poz. 376 z późn. zm.) (dalej RCE).

Głównym celem tych regulacji jest wdrażanie rozwiązań zmniejszających zużycie energii przez budynki, a w szczególności tzw. nieodnawialnej energii pierwotnej, czyli pochodzącej z kopalnych surowców energetycznych. Budynki zużywają zarówno energię cieplną, jak i elektryczną. Ta pierwsza potrzebna jest głównie do ogrzewania pomieszczeń, ale również na potrzeby wentylacji, ogrzania ciepłej wody użytkowej. Energia elektryczna to oświetlenie, zasilanie urządzeń, klimatyzacja etc. To, ile energii zużywa budynek, wynika przede wszystkim z technologii jego wykonania, ale również z jakości i sprawności zamontowanych w nim urządzeń. Istotne jest także, jak z budynku korzystają jego użytkownicy. Roczne zużycie energii przeliczone na 1 m<sup>2</sup> powierzchni budynku określa jego efektywność energetyczną. Minimalne wymagania techniczne w zakresie efektywności energetycznej budynków w Polsce są zdefiniowane w Dziale X RWT. Rozporządzenie to określa szczegółowo warunki izolacyjności cieplnej, jakie powinny spełniać poszczególne elementy budynku: ściany, stropy, okna i drzwi. Wskazuje również, jakie powinno być maksymalne zużycie energii pochodzącej z różnych źródeł, w tym z nieodnawialnej energii pierwotnej. Rozporządzenie podaje wymagania dla różnego typu obiektów w szczególności mieszkalnych i użyteczności publicznej. Zawarte w nim wartości należy uznać za graniczne i były one w ostatnich latach zastrzane.

Analizując zagadnienie efektywności energetycznej budynków, należy rozróżnić kwestie budynków nowopowstających i problem poprawy efektywności energetycznej budynków już istniejących. Obecnie około 35% budynków w UE ma ponad 50 lat, a prawie 75% zasobów budowlanych jest nieefektywnych energetycznie. Jednocześnie tylko około 1% zasobów budowlanych jest modernizowanych każdego roku. Dyrektywa 2018/844/EC wprowadza szereg wymagań i rekomendacji mających na celu poprawę tej sytuacji. Jedną z nich jest wymóg przygotowywania krajowych długoterminowych strategii renowacji budynków, tak aby do roku 2050 objąć działaniami modernizacyjnymi cały zasób budynków, czyniąc z nich budynki o niemal zerowym zużyciu energii (tzw. standard nZEB wg dyrektywy 2010/31/UE). Dla Polski strategia taka została uchwalona przez Radę Ministrów 9 lutego 2022 roku - Długoterminowa strategia renowacji budynków, wspieranie renowacji krajowego zasobu budowlanego (dalej DSRB). Wskazuje ona, że problem nieefektywności energetycznej dotyczy około 70% dzisiejszego zasobu budynków w Polsce.

Dla osiągnięcia zakładanego w dyrektywach UE celu konieczne jest przeprowadzenie głębokiej modernizacji energetycznej istniejących budynków. Modernizację energetyczną można zdefiniować jako kompleksowe działania remontowe i modernizacyjne, służące obniżeniu zapotrzebowania budynku na energię. Ważnym aspektem modernizacji powinno być stworzenie możliwości lokalnego wytwarzania energii w budynku np. poprzez zastosowanie paneli PV. Podstawowe działania remontowe obejmują np. docieplenie przegród zewnętrznych (ścian i dachów), wymianę zewnętrznej stolarki okiennej i drzwiowej. Działania modernizacyjne powinny też obejmować wymianę systemów wytwarzania i dystrybucji ciepła, wymianę oświetlenia wewnętrznego na energooszczędne (LED) oraz montaż systemów sterowania zużyciem energii.

Po wykonaniu prac budowlanych konieczne jest przygotowanie świadectwa charakterystyki energetycznej budynku, tak aby było możliwe porównanie jego planowanego zużycia energii z wymaganiami przepisów. Świadectwo charakterystyki energetycznej budynku jest to dokument, który w czytelny sposób pokazuje, w jakim stopniu budynek spełnia wymagania aktualnych przepisów. Powstaje on w oparciu o metodologię określoną w RCE.

Należy przy tym zauważyć, że wspomniane RWT nie określa, jakie wymagania mają spełniać budynki w przypadku ich modernizacji czy remontu, który nie wymaga uzyskiwania nowego pozwolenia na budowę. Parametry dla modernizowanych budynków pozostawione są do decyzji inwestora. Często wymagania dla budynków poddawanych modernizacji określone są przez dostępne programy dotacyjne krajowe lub europejskie.

Wszystkie wymienione działania modernizacyjne nie tylko przyczyniają się do obniżenia zużycia energii, ale oznaczają również oszczędności finansowe. Zakres modernizacji, jaki jest racjonalny ekonomicznie, może być określony w audycie energetycznym budynku. Opracowanie takie powstaje w oparciu o metodologię określoną w Rozporządzeniu w sprawie szczegółowego zakresu form audytu energetycznego oraz części audytu remontowego, wzorów kart audytów, a także algorytmu oceny opłacalności przedsięwzięcia termomodernizacyjnego (Dz.U. 2009, nr 43 poz. 346 z późn.zm.). Do oceny efektywności energetycznej stosuje się różne mierniki. W DSRB przyjęto na przykład, że modernizacja energetyczna jest efektywna ekonomicznie, jeśli koszty modernizacji w przeliczeniu na uzyskane oszczędności 1GJ energii końcowej (a więc energii zużywanej przez budynek przy założeniu pełnej sprawności wszystkich systemów ogrzewania budynku i wody) przy założeniu piętnastu lat trwałości efektów termomodernizacyjnych, a również stałości cen, są niższe niż koszt 1GJ energii zużywanej przed modernizacją.

W praktyce oszczędności energii końcowej mogą zależeć od wielu czynników, związane są ze stanem budynku przed modernizacją i zakresem tej modernizacji. Istotne znaczenie ma również położenie geograficzne budynku i związana z nim liczba dni, kiedy konieczne jest ogrzewanie. Co jest dość intuicyjne, im starszy budynek, w gorszym stanie wyjściowym i bardziej pogłębione działania modernizacyjne, tym oszczędności energii końcowej są wyższe. Jednak w praktyce oznacza to też wyższe koszty modernizacji. Zatem niekoniecznie będzie to efektywne

ekonomicznie, a czas zwrotu z modernizacji będzie wynosił nie kilkanaście, a kilkadziesiąt lat. Jednocześnie jednak środowiskowe efekty tych działań są ważne, a oszczędności energii mogą sięgać nawet kilkudziesięciu procent w stosunku do stanu pierwotnego<sup>465</sup>. Dlatego też, dla realizacji przedsięwzięć modernizacyjnych, obok wprowadzonych regulacji konieczne jest wsparcie finansowe dla samorządów i innych właścicieli budynków.

### **3. Dotacje na modernizację energetyczną budynków użyteczności publicznej i ich efekty na przykładzie modernizacji budynków oświaty**

Koszty realizacji przedsięwzięć modernizacyjnych są znaczne. Według szacunków DSRB wynoszą one od około 500 zł do 1800 zł na każdy m<sup>2</sup> modernizowanego budynku. Jak wspomniano, różnice będą zależały od stanu wyjściowego budynku i od głębokości modernizacji. Niestety nie ma bazy danych, która umożliwiłaby dokładne obliczenie dotychczasowych wydatków samorządów na te modernizacje. W klasyfikacji budżetowej nie ma osobnego paragrafu czy rozdziału, który pozwoliłby na wskazanie inwestycji odnoszących się do tych przedsięwzięć, gdyż są one zapisywane w rozdziałach właściwych dla przeznaczenia budynków, których dotyczą. Pomimo tego, że niewątpliwie są to wydatki odnoszące się do łagodzenia zmian klimatu, nie będą one widoczne w zaproponowanym przez D. Budzenia i K. Machewkę-Bartkowiak<sup>466</sup> zestawie „wydatków zielonych”. Pewnym przybliżeniem może być natomiast dostępna informacja o programach pomocowych, z których skorzystały samorzady.

W poprzednich latach funkcjonowało w Polsce kilka programów wsparcia modernizacji energetycznej budynków. Dedykowanym temu tematowi był Fundusz Termomodernizacji i Remontów obsługiwany przez Bank Gospodarstwa Krajowego. Należy wymienić również programy zarządzane przez Narodowy i Wojewódzkie Fundusze Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, w szczególności Program Ochrony Powietrza.

Istotną rolę w finansowaniu inwestycji odgrywało wsparcie dotacyjne z UE w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko oraz Regionalnych Programów Operacyjnych (dalej RPO) zawartych w osi priorytetowej 4 – Przejście na gospodarkę niskoemisyjną. Obok termomodernizacji budynków (zarówno użyteczności publicznej, jak i mieszkalnych) w ramach wskazanej osi priorytetowej finansowane były m.in. przedsięwzięcia związane z transportem, oświetleniem, wytwarzaniem i dystrybucją energii z źródeł odnawialnych<sup>467</sup>.

<sup>465</sup> Ibidem.

<sup>466</sup> D. Budzeń, K. Machewka-Bartkowiak: *Wydatki zrównoważone środowiskowo w budżetach lokalnych w Polsce*. Optimum Economic Studies 2022, vol. 3, no. 109,

<sup>467</sup> *Szczegółowy opis Osi Priorytetowych Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014–2020* ver.24.3, Warszawa, 10 lutego 2023.

Poniższa tabela zbiera informacje pozyskane z bazy danych o dotacjach przyznanych z funduszy europejskich w latach 2014–2021 w ramach priorytetu 4. Jak widać, samorządy lokalne były istotnym odbiorcą tego wsparcia.

Tabela 13.1. Projekty współfinansowane z funduszy europejskich w latach 2014–2021 w ramach osi priorytetowej „Przejdźcie na gospodarkę niskoemisyjną” (stan na 3.10.2022)

Beneficjenci	Wartość projektu (w mln zł)	Wartość unijnego dofinansowania (w mln zł)
beneficjenci ogółem	76 636.61	43 331.47
beneficjenci – gminy, miasta na prawach powiatu i powiaty	42 873.27	26 395.76
Udział projektów samorządów lokalnych	56%	61%

Źródło: Lista projektów realizowanych z Funduszy Europejskich w Polsce w latach 2014–2020 ([="https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/strony/o-funduszach/projekty/lista-projektow/lista-projektow-realizowanych-z-funduszy-europejskich-w-polsce-w-latach-2014-2020/"](https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/strony/o-funduszach/projekty/lista-projektow/lista-projektow-realizowanych-z-funduszy-europejskich-w-polsce-w-latach-2014-2020/)><https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/strony/o-funduszach/projekty/lista-projektow/lista-projektow-realizowanych-z-funduszy-europejskich-w-polsce-w-latach-2014-2020/> dostęp 10.10.2022)

Zgodnie z analizami wykonanymi w ramach DSRB również w odniesieniu do modernizacji energetycznej budynków w ostatnich latach przeważały inwestycje w budynkach użyteczności publicznej. Dopiero po 2019 roku nastąpił wzrost wydatków na termomodernizację budynków mieszkalnych. Warto w tym miejscu zauważyć, że budynki użyteczności publicznej stanowią relatywnie niewielki wolumen budynków. Na przeszło 14,2 miliona budynków w Polsce budynki użyteczności publicznej to zaledwie 420 tys.

Dotowanie działań wspierających modernizację energetyczną budynków jest, jak powiedziano, ważnym elementem zachęcania do przedsięwzięć mających ponadlokalny efekt środowiskowy. Jednak jak wskazuje literatura z zakresu decentralizacji fiskalnej, dotacje powodują szereg nieefektywnych zachowań samorządów. Szczególnie w warunkach dotacji pozyskiwanych na zasadach konkurencyjnych jej zdobycie staje się celem samym w sobie. Lokalni postrzegają dotacje jako „darmowy pieniądź”, co może prowadzić do podejmowania działań nadmiernych albo pozornych, gdy wydatek tylko pozornie albo tylko częściowo realizowany jest dla celu, który wskazał darczyńca. Umożliwia to asymetria informacji między donatorem i samorządem, która utrudnia ocenę działań samorządu<sup>468</sup>. W kontekście dotowania inwestycji związanych z modernizacją energetyczną

<sup>468</sup> G. Gilbert, Y. Rocoboy: *The Central Government Grant Allocation Problem in the Presence of Misrepresentation and Cheating*. *Economics of Governance* 2004, vol. 5(2) M. Boarnet, A. Glazer: *Federal Grants and Yardstick Competition*. *Journal of Urban Economics* 2002, vol. 52(1).

warto przywołać wyniki analiz A. Gendźwiłła<sup>469</sup>. Wykazał on, że wśród polityków i urzędników lokalnych istnieje dość istotny sceptycyzm co do kwestii zmian klimatycznych, wpływu człowieka na te zmiany i konieczności podejmowania działań adaptacyjnych.

Szczegółowa analiza efektywności ekonomicznej modernizacji energetycznej wymaga, jak pokazano powyżej, dokładnych danych dotyczących konkretnego budynku, jego stanu przed i po modernizacji, rodzaju i kosztów podejmowanych działań. Jednak podstawowym obserwowalnym efektem modernizacji powinno być zmniejszenie zużycia energii, a więc również zmniejszenie wydatków na energię. Ocena, czy samorządy, które zmodernizowały w ramach pozyskanych dotacji swoje budynki, rzeczywiście zmniejszyły zużycie energii, a dokładnie wydatków na nią może być zatem punktem wyjścia do bardziej szczegółowych analiz. Poniżej zaprezentowana jest taka ocena.

#### **4. Wpływ dotacji na modernizację energetyczną budynków na wydatki na energię – analiza dla budynków oświatowych**

Dane o wydatkach samorządów na energię pozyskano ze sprawozdań o wydatkach budżetowych samorządów (RB28s). Paragraf 426 wydatków obejmuje opłaty za dostawę energii elektrycznej, ciepłej i innej oraz gazu i wody. Wydatki te w całości kształcie budżetów są niewielkie. Przeciętnie w latach 2014–2021 stanowiły około 2% wydatków bieżących, przy czym jest dość duże zróżnicowanie znaczenia tych wydatków w budżetach, w analizowanym okresie były gminy, w których wydatki te stanowiły mniej niż 0,5%, i takie, gdzie przekraczały 12% wydatków bieżących. Największe znaczenie mają wydatki na energię związane z oświetleniem ulic i oświatą, każda z tych kategorii stanowi około 30% wydatków na energię ogółem. Zważywszy na temat niniejszego opracowania, w dalszej kolejności uwaga będzie poświęcona wydatkom gmin na energię w oświacie.

Wydatki na energię stanowią zaledwie niewielką część wydatków gmin związanych z oświatą. Jednak jak pokazuje tabela 13.2, mamy do czynienia z istotnym zróżnicowaniem tych wielkości – od braku takich wydatków do wydatków sięgających prawie 11%. Również w wartościach pieniężnych mamy do czynienia ze znacznym zróżnicowaniem. Podczas gdy przeciętnie gminy wydawały na energię około 150 zł w przeliczeniu na mieszkańca w wieku przedprodukcyjnym, to wartości maksymalne przekraczają 900 zł. Warto jednocześnie zauważyć, że jest dość wyraźna różnica w wydatkach na energię gmin różnych typów, najwięcej wydają gminy miejskie.

<sup>469</sup> A. Gendźwiłł: *Zdecentralizowana adaptacja? Opinie władz lokalnych o zmianach klimatu i lokalnej polityce adaptacji do zmian klimatycznych*. *Studia Regionalne i Lokalne* 2016, t. 68(2).

Tabela 13.2. Udział wydatków na energię w wydatkach bieżących gmin na oświatę oraz roczna wartość tych wydatków w przeliczeniu na mieszkańca gminy w wieku przedprodukcyjnym w latach 2014–2021

Gminy	udział (%)				wartość (zł, wartości realne na 2021 r.)			
	Minimum	średnia	mediana	Maksimum	Minimum	średnia	mediana	Maksimum
miejskie	0.41	3.18	3.10	10.72	35.74	257.63	250.51	890.17
wiejskie	0.00	1.82	1.44	8.43	0.00	140.00	110.14	930.39
miejsko-wiejskie	0.15	2.56	2.54	8.11	11.92	199.33	193.66	743.48
ogółem	0.00	2.14	2.05	10.72	0.00	166.99	154.57	930.39

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ze sprawozdań budżetowych RB28s

Na potrzeby oceny efektów dotacji na modernizację energetyczną budynków z bazy danych o projektach współfinansowanych ze środków europejskich w ramach osi priorytetowej 4 pozyskano informacje o projektach, których beneficjentem są gminy. W następnym kroku zredukowano bazę tylko do przedsięwzięć związanych z modernizacją obiektów oświatowych. Okazało się to trudne przedsięwzięcie ze względu na zróżnicowany opis tych projektów, różne nazewnictwo i zakres konkretnych priorytetów inwestycyjnych w poszczególnych RPO. Jako przedsięwzięcia związane z modernizacją szkół przyjęto te, które miały wprost w nazwie projektu wymienioną szkołę lub obiekt oświatowy, oraz takie, które informowały o modernizacji wielu budynków użyteczności publicznej. Udało się wskazać ponad 1200 dotacji przyznanych gminom w latach 2014–2021, przy czym były gminy, które otrzymały wsparcie kilkukrotnie i ostatecznie w analizowanym okresie dotacje otrzymało 975 jednostek. Przyjęto, że realizowane przedsięwzięcia zostały zakończone dwa lata po otrzymaniu dotacji, a więc dopiero od tego momentu można spodziewać się zmian w zużyciu energii, a zatem i wydatków na energię.

Wydatki na energię w gminach w latach 2014–2021 podlegały drobnym wahaniom, ale generalnie w kolejnych latach były wyższe niż na początku okresu analizy (por. tabela 13.3). Wyjątkiem jest rok 2020, kiedy nastąpił wyraźny spadek wydatków. Jest to związane z pandemią COVID i przejściem na zdalne nauczanie. Ze względu na specyfikę okresu pandemii w dalszej części szczegółowa analiza będzie dotyczyć roku 2019.

Dla oceny wpływu dotacji na modernizację energetyczną populację gmin podzielono na dwie grupy – tych, które co najmniej dwa lata przed 2019 rokiem otrzymały taką dotację, i pozostałych. Następnie porównano podstawowe statystyki rozkładu wydatków i zmian wydatków na energię w tych grupach. Należy podkreślić, że prowadzona analiza dotyczy wydatków na energię użytkową, co nie jest równoznaczne z energią końcową analizowaną w modelach efektywności energetycznej budynków. Rzeczywiste zużycie może być większe ze względu na gorszą niż zakładana w tych modelach wydajność urządzeń. Dodatkowo ważne

**Tabela 13.3.** Zmiany wydatków na energię w oświacie w przeliczeniu na mieszkańca gminy w wieku przedprodukcyjnym w latach 2014–2021 (dane w wartościach realnych z 2021 roku)

Lp.	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
średnia	165.51	174.46	169.79	169.48	166.73	171.22	148.36	170.36
mediana	153.37	164.35	158.50	158.07	154.32	159.51	135.83	157.82

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ze sprawozdań budżetowych RB28s

jest, jak użytkowany jest budynek – a więc zachowania jego użytkowników, a również pogoda, w tym temperatury zimą, w konkretnym roku. Nie jesteśmy w stanie sprawdzić innych niż dotacje czynników, które mogą wpływać na efektywność energetyczną budynków oświaty – w szczególności innego typu przedsięwzięć ograniczających wydatki na energię czy inwestycji termomodernizacyjnych finansowanych z innych źródeł niż dotacja. Niemniej zważywszy na wielkość populacji gmin i znaczenie dotacji ze środków UE w budżetach, można przyjąć, że nie tracimy informacji, które będą wpływać na podstawowe statystyki tych grup. Należy się spodziewać, że w porównaniu do obiektów, które nie zostały poddane modernizacji finansowanej ze środków UE, te, gdzie ją przeprowadzono, zużywają energii mniej i/lub ich zużycie spadło bardziej (albo wzrosło mniej). Tabele 13.4 i 13.5 weryfikują prawdziwość tych stwierdzeń.

**Tabela 13.4.** Porównanie wysokości wydatków na energię w oświacie w przeliczeniu na mieszkańca w wieku przedprodukcyjnym w 2019 roku dla gmin, które w latach 2014–2017 otrzymały lub nie dotację na modernizację energetyczną

Otrzymały dotację	Liczba gmin	Minimum	10 centyl	Średnia	Mediana	90 centyl	Maksimum
GMINY OGÓŁEM							
NIE	1682	12.40	54.43	168.34	151.97	302.98	790.33
TAK	726	18.78	59.21	178.59	177.80	296.24	656.08
GMINY MIEJSKIE							
NIE	138	57.89	132.53	254.21	242.27	368.51	790.33
TAK	97	50.22	193.03	264.37	258.35	329.59	656.08
GMINY WIEJSKIE							
NIE	1108	12.40	49.37	142.86	110.05	271.26	740.35
TAK	425	18.78	53.65	148.93	131.20	262.99	540.10
GMINY MIEJSKO-WIEJSKIE							
NIE	436	34.87	79.22	205.91	196.86	323.89	738.00
TAK	204	38.33	87.28	199.61	196.85	296.24	510.33

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ze sprawozdań budżetowych RB28s



Ze względu na skośność rozkładu obu grup miarą, na którą w pierwszej kolejności należy zwrócić uwagę, jest mediana. W odniesieniu do wysokości wydatków w 2019 można zauważyć, że we wszystkich gminach poza miejsko-wiejskimi, które otrzymały w poprzednich latach dotację na termomodernizację, wydatki są wyższe niż w pozostałych samorządach. Potwierdzają to też wartości średnich, a także gmin o niższych niż przeciętne wydatkach (10 centyl). Tylko w przypadku gmin o ponadprzeciętnych wydatkach na energię (90 centyl), wydatki dotowanych samorządów są niższe niż tych, które dotacji nie otrzymały.

Tabela 13.5. Porównanie zmian wydatków na energię w oświacie w 2019 roku w stosunku do 2014 dla gmin, które w latach 2014–2017 otrzymały lub nie dotację na modernizację energetyczną

Otrzymały dotację:	Liczba gmin	Minimum	10 centyl	Średnia	Mediana	90 centyl	Maksimum
GMINY OGÓŁEM							
NIE	1682	-76.6%	-26.3%	5.0%	-1.7%	35.7%	909.9%
TAK	726	-84.4%	-26.2%	9.9%	-1.6%	47.6%	1126.8%
GMINY MIEJSKIE							
NIE	138	-33.5%	-19.9%	2.3%	1.4%	22.4%	169.8%
TAK	97	-34.1%	-20.9%	-1.7%	-4.4%	17.8%	104.4%
GMINY WIEJSKIE							
NIE	1108	-76.6%	-29.0%	5.5%	-2.4%	38.4%	909.9%
TAK	425	-84.4%	-29.8%	15.6%	0.4%	70.1%	1126.8%
GMINY MIEJSKO-WIEJSKIE							
NIE	436	-47.6%	-21.9%	4.7%	-0.8%	32.0%	294.7%
TAK	204	-66.3%	-23.6%	3.8%	-2.9%	35.0%	186.7%

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ze sprawozdań budżetowych RB28s

W przypadku analizy zmian w wydatkach między rokiem 2014 i 2019 dane dla gmin miejskich i miejsko-wiejskich sugerują, że te samorzady, które otrzymały dotację, istotnie bardziej zaoszczędziły energię niż pozostałe jednostki. W przypadku gmin wiejskich wniosek jest odwrotny. W tych samorządach, które otrzymały dotację, mediana i średnia zmian są wyższe niż w pozostałych.

Na podstawie powyższej statystycznej analizy nie można wyciągać jednoznacznych i pewnych wniosków. Konieczne są bardziej szczegółowe analizy. Niemniej przedstawione wyniki sugerują, że dotacje niekoniecznie były wykorzystywane w sposób efektywny. Być może służyły do przeprowadzenia standardowych remontów, w tym poprawy estetyki budynków szkolnych, a efekt energetyczny był w mniejszym stopniu uwzględniany przez gminy-inwestorów.

Biorąc pod uwagę problem potencjalnie nieefektywnego z punktu widzenia celu środowiskowego, ale również ekonomicznego wykorzystania dotacji, należy zwrócić uwagę na inny sposób realizacji i finansowania przedsięwzięć modernizacyjnych tj. partnerstwo publiczno–prywatne.

## 5. Partnerstwo publiczno–prywatne jako metoda realizacji modernizacji energetycznej budynków

Partnerstwo publiczno–prywatne (PPP) można zdefiniować jako opartą na umowie współpracę podmiotów publicznych i prywatnych w realizacji zadań publicznych. Najczęściej PPP jest powiązane z budową, rozbudową lub renowacją infrastruktury publicznej koniecznej do realizacji publicznego zadania. W Polsce taka współpraca jest prawnie uregulowana w Ustawie o Partnerstwie Publiczno Prywatnym z dnia 19 grudnia 2008 r. (Dz.U. 2009, poz. 100 z późn. zm.) oraz Ustawie o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi z dnia 21 października 2016 r. (Dz.U. 2016, poz. 1920 z późn. zm). PPP jest wskazywane jako metoda realizacji przedsięwzięć publicznych, która podnosi efektywność ich realizacji. Dzieje się tak dzięki właściwemu podziałowi między podmiot publiczny i prywatny ryzyka i odpowiedzialności za kolejne elementy i etapy przedsięwzięcia realizowanego w ramach PPP.

Dwa podstawowe etapy umów PPP to etap inwestycyjny, a następnie eksploatacyjny. Podmiot prywatny realizuje i finansuje (lub współfinansuje) etap inwestycyjny przedsięwzięcia, w którym powstaje (lub jest modernizowana) infrastruktura konieczna do wykonywania zadania publicznego. Na etapie eksploatacji infrastruktura ta umożliwi realizowanie konkretnych zadań własnych samorządu. W fazie eksploatacji następuje spłata wkładu podmiotu prywatnego, która może pochodzić z różnych źródeł i przyjmować różne formy – np. opłat od użytkowników obiektu lub tzw. opłaty za dostępność od pomiotu publicznego. Zadania, jakie realizuje na tym etapie podmiot prywatny, i ryzyka, jakie przejmuje, będą zależęć od specyfiki przedsięwzięcia i usługi publicznej realizowanej w ramach PPP. W przypadku modernizacji energetycznej budynków publicznych w Polsce przyjęto formułę, w której podmiot prywatny odpowiada za czynności z zakresu utrzymania tak, aby dochować uzgodnionych w umowie parametrów jakościowych, w szczególności parametrów związanych z oszczędnością energii. Podmiot publiczny jest obowiązany wnosić opłaty za dostępność, przy czym wnosi je w pełnej wysokości tylko w przypadku, jeżeli takie uzgodnione parametry są dotrzymywane. Parametry te, jak również kary za ich niedotrzymanie są definiowane w umowie PPP.

Opisana powyżej konstrukcja wzajemnych zobowiązań stron umowy czyni ją wysoce adekwatną do wszelkich projektów związanych z gwarancją oszczędności energii. W takim przypadku kluczowymi parametrami jakościowymi, za jakie ponosi odpowiedzialność partner prywatny, jest zużycie energii. Zazwyczaj jest to obwarowane również wymaganiami dla podmiotu publicznego takimi jak np. użytkowanie budynku zgodnie z przeznaczeniem, przestrzeganie instrukcji eksploatacji czy też zapobieganie aktom wandalizmu. Należy wskazać, że w przypadku energii

ciepłej gwarantowane zużycia po przeprowadzonej modernizacji energetycznej, a tym samym oszczędność energii w stosunku do stanu wyjściowego, są normowane tak, aby wykluczyć wpływ warunków pogodowych. Rozwiązanie takie daje podmiotowi publicznemu możliwość precyzyjnego i obiektywnego rozliczenia rzeczywistych efektów energetycznych, jakie są uzyskiwane w wyniku przeprowadzenia prac modernizacyjnych. W przypadku, jeżeli gwarantowane zużycia nie są dotrzymane, partner prywatny ponosi konsekwencje finansowe, kompensując zamawiającemu „niedobór oszczędności”. Dzięki długofalowemu charakterowi umów PPP podmiot publiczny uzyskuje trwałość projektu na wiele lat, mając pewność, że przez cały ten okres partner prywatny będzie pozostawał odpowiedzialny za efekt energetyczny.

W Polsce podpisano dotychczas 28 umów PPP związanych z efektywnością energetyczną w tym 18, które dotyczą efektywności energetycznej budynków należących do samorządów w tym budynków oświaty. Tym samym jest to sektor w którym umowy PPP są realizowane najczęściej<sup>470</sup>. Wśród tych umów jest 7, które znalazły dofinansowanie z dotacji ze środków europejskich. Takie PPP określane jest jako hybrydowe, staje się sposobem na realizację przedsięwzięcia modernizacyjnego nie tylko efektywniej, ale i taniej.

## Podsumowanie

Zmniejszenie zużycia energii w budynkach, w tym budynkach użyteczności publicznej jest ogromnym wyzwaniem finansowym i organizacyjnym, przed jakim stają samorządy. Jednak ponadlokalna specyfika tego problemu sprawia, że samorządy otrzymują wytyczne zapisane we właściwych regulacjach oraz wsparcie finansowe dla realizacji tych wyzwań. To, czy ostateczny efekt działań podejmowanych lokalnie będzie istotnie prowadził do zmniejszenia emisji związanej z budynkami, zależy od wielu czynników.

Powyżej dokonano przeglądu regulacji związanych z modernizacją energetyczną i szerzej efektywnością energetyczną budynków. To, na co warto zwrócić uwagę, to brak ścisłych regulacji dotyczących efektów modernizacji. Wytyczne takie są wskazywane przez programy dotacyjne czy inne programy wsparcia. Jednocześnie przeprowadzone powyżej badanie efektów tych programów pokazuje, że niekoniecznie prowadzą one do obniżenia zużycia energii.

Proces modernizacji energetycznej jest przede wszystkim przedsięwzięciem o charakterze techniczno-inżynierskim. Wymaga zatem wiedzy i umiejętności, które nie zawsze są w kadrach samorządów. Dlatego też rozwiązaniem, które może być zastosowane dla realizacji tych przedsięwzięć, jest ścisła współpraca z podmiotami prywatnymi w formule partnerstwa publiczno-prywatnego. Należy podkreślić, że PPP jest dodatkowym (obok dotacji i środków własnych samorządu) źródłem finansowania inwestycji modernizacyjnych.

<sup>470</sup> Raport rynku PPP 2009–2022, Warszawa 2023, <https://www.ppp.gov.pl>



# **Jednostki samorządu terytorialnego w turbulentnym otoczeniu**



# Rozdział 14

Janina Kotlińska, Anna Mizak

## TURBULENCJE ZEWNĘTRZNE A FINANSE GMIN W POLSCE – DOŚWIADCZENIA OSTATNICH LAT

### Wstęp

Ostatnie lata (2020–2021 i kolejne) to czas, kiedy cały świat doświadcza zdarzeń, które odciskają mocne piętno na funkcjonowaniu gospodarek i społeczeństw, postrzeganiu przyrody i klimatu, refleksji nad kruchością życia i tego, jaki świat chcemy po sobie zostawić. Wirus Sars-Cov-2 zatrzymał czas, a dosłownie wielu z nas w domach. Zakazano przemieszczania się, zamknięto punkty usługowe, większość sklepów. Część aktywności przeniosła się do sieci (edukacja online, niektóre działalności gospodarcze) i przetrwała (z lepszym bądź gorszym skutkiem) lockdown. Nie wszystkim się to jednak udało. Początkowo spadające przychody (a obecnie po turbulencjach z 2022 roku – straty) doprowadziły w konsekwencji do zawieszenia, a ostatecznie do zaprzestania działalności wielu, zwłaszcza małych podmiotów gospodarczych.

Rządzący musieli podjąć działania, które zahamowałyby negatywne skutki turbulencji (w zależności od roku – pandemii i innych) zachodzących w otoczeniu podmiotów. Pakiet różnorodnych rozwiązań skierowanych do przedsiębiorców uruchomiono też w Polsce. Pod nazwą tarcz antykryzysowych z budżetu państwa popłynęły do przedsiębiorców środki finansowe (bezzwrotne dotacje, niskooprocentowane pożyczki). Ale przedsiębiorcy i ludność nie byli jedynymi podmiotami, które w latach 2020–2021 dotknięte zostały kryzysem. Turbulencje wpłynęły na funkcjonowanie i finanse jednostek samorządowych. Co ważne, kolejny rok (2022) i zdarzenia, które miały w nim miejsce, a także bieżący (2023) ze skutkami tych zdarzeń i kolejnymi turbulencjami, utrwaliły ostatnio zaobserwowane tendencje i uwidoczniły obawy samorządowych władarzy o należytą realizację zadań nałożonych na jednostki samorządowe.

Autorki w niniejszym opracowaniu przyjęły hipotezę, że turbulencje z lat 2020–2021 w otoczeniu zewnętrznym podmiotów funkcjonujących na rynku i podejmowane w związku z tym w Polsce działania państwa, wpłynęły na zmianę struktury dochodów i wydatków gmin, w tym miast na prawach powiatów oraz przestrzenne nierówności w tym zakresie, a także cięcia ich wydatków na realizację zadań z niektórych obszarów. Jego celem jest w związku z powyższym:

- 1) umiejscowienie turbulencji w teorii ekonomii, poprzez odwołanie się do teorii

kryzysu, teorii cyklu koniunkturalnego oraz poglądów keynesistów i monetarystów; 2) wskazanie wpływu turbulencji na gospodarkę przez pryzmat poziomu PKB i inflacji; 3) w odniesieniu do gmin i miast na prawach powiatu identyfikacja źródeł turbulencji w ich otoczeniu zewnętrznym w latach 2020–2023, kierunków oddziaływania tych turbulencji na finanse tych jednostek samorządowych i empiryczna ich weryfikacja dla lat 2020–2021. Z uwagi na czas występowania turbulencji w otoczeniu zewnętrznym jednostek samorządowych, jak również możliwość dostępu do danych o przepływach finansowych tych podmiotów, wskazaną weryfikacją nie został objęty rok 2022 (w momencie oddawania rozdziału do publikacji nie było jeszcze danych ze sprawozdań z wykonania budżetów JST za ten rok). Wykorzystane w opracowaniu dane liczbowe pochodzą z zasobów statystyki publicznej Głównego Urzędu Statystycznego, a zastosowanymi metodami są: krytyczna analiza literatury, analiza statystyczna danych liczbowych.

## 1. Turbulencje i kryzysy w otoczeniu zewnętrznym podmiotów – przegląd literatury

Zjawiska, które negatywnie wpływają na gospodarkę i finanse publiczne, różnie są definiowane i kryją się pod takimi pojęciami jak: turbulencja, kryzys, załamanie, spowolnienie, dekoniunktura gospodarki. Słowo „turbulencja” pochodzi od łacińskiego *turbulentia* i oznacza niepokój, wirowanie. Pod tym pojęciem rozumie się stan bezładu, rozprzężenia, zamieszania<sup>471</sup>, a takie otoczenie podmiotów gospodarczych odpowiednio określa się mianem turbulentnego, burzliwego, zmiennego. Do literatury przedmiotu pojęcie turbulencji otoczenia, w kontekście budowy strategii zarządzania przedsiębiorstwem, wprowadził Harry Igor Ansoff. Według tego autora turbulencje w otoczeniu podmiotu gospodarującego są wynikiem czterech tendencji: nowości pojawiających się w tym otoczeniu, intensywności kontaktów podmiotów, szybkości zmian i złożoności otoczenia<sup>472</sup>. Przyczyn turbulencji należy więc upatrywać w: globalizacji, rozwoju nowych technologii, postępującej konsolidacji przedsiębiorstw, zmianach społecznych, postawach proekologicznych, rosnących niepokojach gospodarczych, zmianach na mapie politycznej świata, bankructwach wielkich firm czy terroryzmie<sup>473</sup>.

Grecka etymologia słowa kryzys (*krisis*) oznacza punkt zwrotny, przełomowy, rozstrzygający moment<sup>474</sup>. Pod tym pojęciem rozumie się każde nagłe lub narastające zdarzenie, które zagraża życiu, zdrowiu, mieniu i środowisku człowieka, a przeciwstawianie się mu wymaga sił i środków, które mogą przewyższać lokalne

<sup>471</sup> W. Doroszewski (red.): *Słownik języka polskiego*, <https://sjp.pwn.pl/doroszewski/turbulencja;5509575.html>

<sup>472</sup> H.I. Ansoff: *Zarządzanie strategiczne*, PWE, Warszawa 1985, s. 58.

<sup>473</sup> B. Jasiński: *Turbulencja otoczenia*, [w:] *Zarządzanie przedsiębiorstwem w turbulentnym otoczeniu*, R. Krupski (red.), Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2005.

<sup>474</sup> Z. Abramowiczówna (red.): *Słownik grecko-polski*, t. 2, PWN, Warszawa 1962, s. 716–717.



możliwości<sup>475</sup>. Początkowo stosowane było w medycynie, a na grunt ekonomii zaadaptował je Jean Charles Leonard Simonde de Sismondi, wskazując w 1827 roku na kryzys nadprodukcji<sup>476</sup>.

W literaturze ekonomicznej „kryzys” zamiennie określa się mianem załamania, zastoju, recesji, dekonunktury i stagnacji<sup>477</sup>. To okres załamania gospodarczego, który pojawia się cyklicznie, a towarzyszą mu: dysproporcje, okresowe zakłócenia, nadprodukcja<sup>478</sup>, jak również zmniejszenie efektywnego popytu i siły nabywczej ludności pracującej, bezrobocie i zamęt w życiu gospodarczym<sup>479</sup>. Lange interpretował go jako poważne zakłócenie równowagi gospodarczej<sup>480</sup>. Z kolei Nosek i Pietrzak wskazują, że jest to zdarzenie narastające lub gwałtowne, zagrażające różnym sferom życia gospodarczego i odnoszące się często do okresowego spadku aktywności życia gospodarczego<sup>481</sup>. Morawski traktuje kryzys jako okresowe zwolnienie aktywności gospodarczej wskutek niekorzystnych zjawisk naturalnych lub czynników ekonomicznych<sup>482</sup>, a Jasiński postrzega kryzys jako sytuację, w której system gospodarczy jest niezdolny do dalszego rozwoju oraz istnienia w dotychczasowej postaci<sup>483</sup>. Blanchard utożsamia kryzys z głęboką i przedłużającą się recesją<sup>484</sup>. Dla Wague’a kryzys gospodarczy to gwałtowne załamanie gospodarki w skali światowej, odczuwalne poprzez zahamowanie inwestycji, ograniczenie dostępu do kredytów, ogłaszanie upadłości przedsiębiorstw, wzrost bezrobocia, zniszczenie części sektora bankowego, spowolnienie wymiany międzynarodowej oraz ograniczanie wpływów do budżetów państw<sup>485</sup>. Według Piecha o kryzysie gospodarczym możemy mówić wówczas, gdy przez okres co najmniej dwóch lat odnotowano spadek wartości realnego PKB (w ujęciu rocznym)<sup>486</sup>. Pei oraz Adesnik

<sup>475</sup> W. Otwinowski: *Kryzys i sytuacja kryzysowa*. Przegląd Naukowo-Metodyczny, Edukacja dla Bezpieczeństwa 2010, nr 2, s. 84.

<sup>476</sup> J.C.L.S.de Sismondi: *Nowe zasady ekonomii politycznej czyli o bogactwie i jego stosunku do ludności*, przekład W. Giełżyński, PWN, Warszawa 1955.

<sup>477</sup> A. Latusek, P. Pilarski: *Wielki słownik wyrazów bliskoznacznych*, Krakowskie Wydawnictwo Naukowe, Kraków 2008, s. 231.

<sup>478</sup> Z. Daszyńska: *Zarys ekonomii społecznej*, Nakładem Księgarni Polskiej, Lwów 1898, s. 356-360.

<sup>479</sup> W. Doroszewski (red.): *Słownik języka polskiego*, <https://sjp.pwn.pl/doroszewski/kryzys;5444268.html>

<sup>480</sup> O. Lange: *Dzieła*, t. 5, PWE-PAN, Warszawa 1976, s. 674.

<sup>481</sup> A. Nosek, A. Pietrzak: *Efekt domina czyli międzynarodowa transmisja kryzysów – na przykładzie współczesnego kryzysu finansowego*, [w:] *Wybrane problemy gospodarki światowej pierwszej dekady nowego wieku*, W. Michalczyk (red.), Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu, Wrocław 2009, s. 83.

<sup>482</sup> W. Morawski: *Kronika kryzysów gospodarczych*, Wydawnictwo Trio, Warszawa 2003, s. 9.

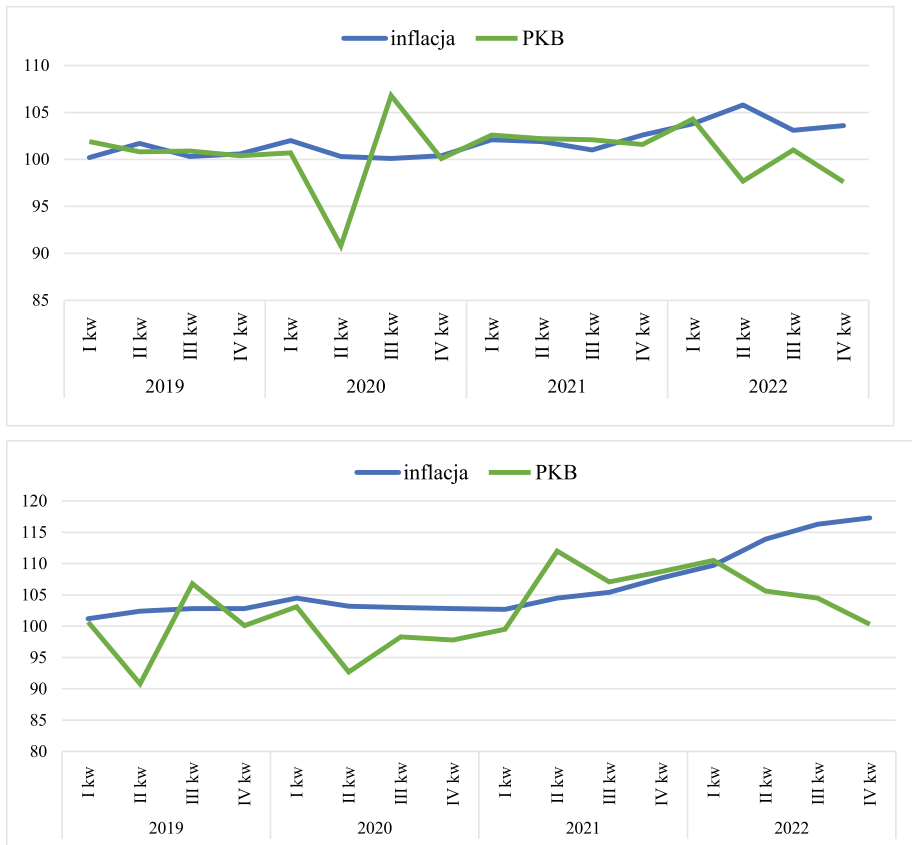
<sup>483</sup> L.J. Jasiński: *Gospodarka i teoria ekonomiczna po kryzysie*. *Studia Ekonomiczne* 2009, nr 3-4, s. 272.

<sup>484</sup> O. Blanchard: *The Crisis: Basic Mechanisms, and Appropriate Policies*, IMF Working Paper WP/09/80, International Monetary Fund, Washington 2009.

<sup>485</sup> M. Wague: *Międzynarodowe kryzysy gospodarcze i ich konsekwencje*. *Ekonomika i Organizacja Gospodarki Żywnościowej* 2009, nr 78, s. 82.

<sup>486</sup> K. Piech: *Rodzaje kryzysów i sposoby ich przenoszenia*, [w:] *Kryzysy światowe i recesje, teoria, historia, przykłady*, t. II, idem (red.), Instytut Wiedzy i Innowacji, Kraków 2012, s. 36-37.

wskazują, że w krajach o chronicznie wysokim poziomie inflacji przejawem kryzysu gospodarczego będzie brak dodatniego rocznego tempa wzrostu PKB. W innych gospodarkach wystarczającym warunkiem jest roczna stopa inflacji powyżej 15%<sup>487</sup>. W Polsce PKB rośnie, lecz od 2020 roku jego tempo wzrostu wyhamowuje. Jest to szczególnie widoczne w II półroczu 2022 roku. Średni poziom inflacji w 2022 wyniósł 14,4%, a w ujęciu miesięcznym od czerwca 2022 przyjmował wartości powyżej wspomnianych 15%. Dynamikę zmian inflacji i PKB w latach 2019–2022 przedstawia rysunek 14.1.

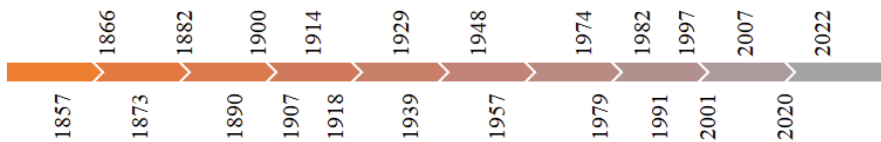


Rysunek 14.1. Dynamika zmian inflacji i PKB w Polsce latach 2019–2022  
(u góry – kwartał/kwartał, na dole – rok/rok)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS, [https://stat.gov.pl/download/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5480/1/40/1/szybki\\_szacunek\\_pkb\\_za\\_iv\\_kw.\\_2022.pdf](https://stat.gov.pl/download/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5480/1/40/1/szybki_szacunek_pkb_za_iv_kw._2022.pdf), <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/ceny-handel/wskazniki-cen/wskazniki-cen-towarow-i-uslug-konsumpcyjnych-pot-inflacja-/kwartalne-wskazniki-cen-towarow-i-uslug-konsumpcyjnych-od-1995-roku/> (23.02.2023)

<sup>487</sup> M. Pei, A.D. Adesnik: *Why Recessions Don't Start Revolutions*. Foreign Policy 2000, no. Spring, s. 139.

Kryzysy są nieodłącznym elementem rozwoju gospodarki. Stanowią jedną z czterech, następujących po sobie faz cyklu koniunkturalnego (obok ożywienia, rozkwitu i depresji). Na schemacie 14.1 przedstawiono periodyzację kryzysów, począwszy od pierwszego kryzysu o charakterze światowym z roku 1857 do rozpoczęcia w 2022 roku wojny w Ukrainie.



Schemat 14.1. Periodyzacja kryzysów z lat 1857–2022

Źródło: opracowanie własne na podstawie: W. Morawski: *Kronika kryzysów...*, op.cit.

Kryzysy w gospodarce pojawiają się w nieregularnych odstępach. W krótkim cyklu gospodarczym jest to 8–11 lat, a w długim 30–40 lat. Mogą mieć krótki, lecz burzliwy przebieg lub też trwać przez dłuższy czas. Swym zasięgiem mogą obejmować określony teren, pojedyncze podmioty, jednostki samorządowe, a nawet całe państwa. Mimo że mają one charakter cykliczny, są nieprzewidywalne, a ich przyczyny i skutki mogą być różne. W krajach rozwijających się źródłem kryzysu są zaburzenia sezonowe i klimatyczne, a w konsekwencji nieurodzaj, głód, ubóstwo, bezrobocie, wysoka śmiertelność i masowe migracje ludności. W krajach rozwiniętych przyczyną kryzysu jest często źle prowadzona polityka pieniężna, nadmierne inwestycje, a skutkiem wzrost zadłużenia i bezrobocia, spadek konsumpcji i w konsekwencji inwestycji, czego przejawem jest wyhamowanie wzrostu PKB i pojawienie się niepokojów społecznych<sup>488</sup>.

Analiza przyczyn, przebiegu i skutków poszczególnych kryzysów była przedmiotem licznych analiz i publikacji ekonomicznych. Według keynesistów źródłem kryzysów jest niedostateczny popyt globalny. Aby doprowadzić do ponownego ożywienia gospodarki, niezbędna jest więc interwencja państwa. Przedstawiciele monetaryzmu, jako przyczynę kryzysów, wskazują nieodpowiedni poziom stóp procentowych lub rozwój agregatów pieniężnych. Dla ekonomii neoklasycznej kryzys jest zjawiskiem nadzwyczajnym, z którym mają poradzić sobie mechanizmy rynkowe.

Turbulentność gospodarki oraz powtarzalność kryzysów doprowadziła do krytyki dotychczasowych teorii ekonomicznych, które zawczasu nie przewidują kryzysów. Na tym gruncie rozwinęła się ekonomia kryzysu, dla której kryzysy jako „gwałtowne załamania gospodarcze następujące po okresie niepohamowanego boomu”<sup>489</sup> są nieodłączną cechą kapitalizmu, a więc zjawiskiem pospolitym.

<sup>488</sup> M. Wague: *Międzynarodowe kryzysy...*, op.cit., s. 83.

<sup>489</sup> N. Roubini, S. Mihm: *Ekonomia kryzysu*, Oficyna Wolters Kluwer business, 2011, (tytuł org. *Economics – a Crash Course in the Future of Finance*, New York, The Penguin Press, 2010), s. 22.

W związku z tym, że są przewidywalne, nie można o nich myśleć w kategoriach „czarnych łabędzi”. Ich początkowym symptomem jest bańka spekulacyjna<sup>490</sup>. Biorąc powyższe pod uwagę, stwierdzić należy, że to, co dzieje się w ostatnich latach w otoczeniu podmiotów gospodarczych, przypomina bardziej turbulencje, które mogą, ale nie muszą, doprowadzić do kryzysu.

## 2. Rodzaje i kierunki oddziaływania turbulencji zewnętrznych na finanse JST

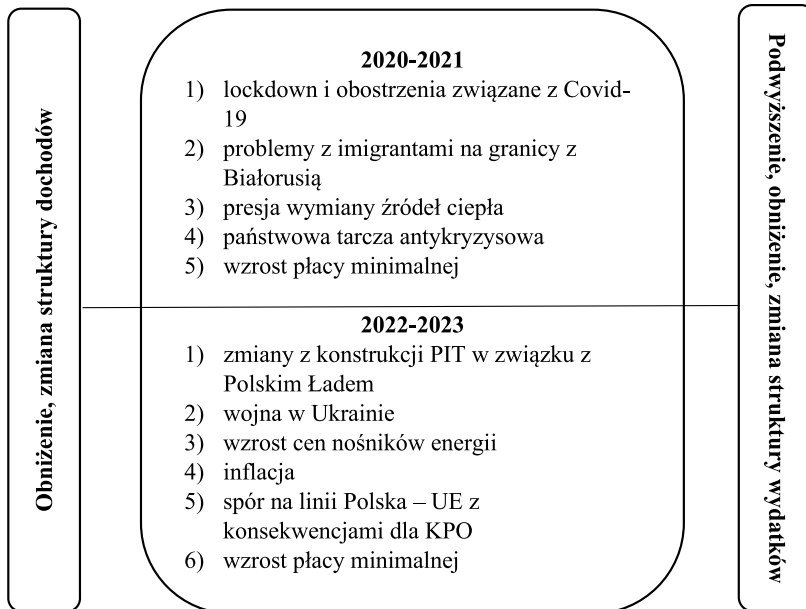
Jednostki samorządu terytorialnego kształtują funkcjonowanie różnych podmiotów (mieszkańców, przedsiębiorców) na określonym obszarze (gminy, powiatu, województwa). Będąc częścią sektora finansów publicznych, odpowiedzialną za realizację wydzielonych zadań publicznych, powiązane są z innymi podmiotami tego sektora, a oferując dobra i usługi oraz dokonując zakupów, wchodzą również w interakcje rynkowe z podmiotami z innych sektorów gospodarki. Ten system wzajemnych powiązań szczególnie widoczny jest na przykładzie gmin – jednostek samorządowych najbliższych obywatelom i podmiotom gospodarczym – z racji zakresu realizowanych zadań (zasada subsydiarności, zasady domniemania kompetencji), możliwości kształtowania przestrzeni (plany zagospodarowania przestrzennego) czy decydowania o wysokości obciążeń daninami lokalnymi (władztwo podatkowe i opłatowe). Zakres i skala wskazanych powiązań pozwala stwierdzić, że wszystko to, co dzieje się w tym otoczeniu, ma wpływ na finanse tych jednostek, w tym na rozmiar oraz strukturę ich dochodów i wydatków. Dotyczy to więc również zdarzeń, które miały miejsce na świecie i w Polsce oraz w jej sąsiedztwie w ostatnim czasie (lata 2020–2022) i ma obecnie. Szczegóły w tym zakresie prezentuje schemat 14.2.

W 2020 roku w Polsce – podobnie, jak w innych krajach – doświadczyliśmy lockdownu, a następnie wielu ograniczeń związanych z korzystaniem z przestrzeni publicznej, spowodowanych pandemią wirusa SARS-CoV-2. Gminy finansowo „odczuły” tę sytuację w dwojaki sposób – zwiększyły się niektóre ich wydatki i spadły niektóre dochody<sup>491</sup>. Po pierwsze, jako pracodawcy, organizatorzy i świadczący usługi na danym terenie gminy: a) poniosły dodatkowe wydatki związane z przystosowaniem obiektów samorządowych i elementów infrastruktury do wymogów sanitarnych (maseczki – M, dezynfekcja – D); ograniczeniem liczby osób korzystających z usług (komunikacja miejska – dystans – D); zmianą sposobu organizacji pracy (praca zdalna); b) nie uzyskały bądź uzyskały niższe niż

<sup>490</sup> N. Roubini, S. Mihm: *Ekonomia kryzysu*, Oficyna Wolters Kluwer business, 2011, (tytuł org. *Economics – a Crash Course in the Future of Finance*, New York, The Penguin Press, 2010), s. 35.

<sup>491</sup> K. Owsiak: *Władze samorządowe wobec presji na wydatki związane z kryzysem pandemicznym*, [w:] *Finanse publiczne*, M. Zioto (red.), Polska Akademia Nauk, Warszawa 2021, s. 72.

dotychczas wpływy z opłat za świadczone usługi lub dostarczane dobra. Po drugie, jako beneficjenci części dochodów publicznych, pozyskały do budżetów niższe dochody z: opłat za świadczone usługi (niemożność z ich korzystania); z opłat lokalnych w związku z ograniczeniem przemieszczania się ludności i korzystania przez nią z przestrzeni publicznej (dotyczy odpowiednio opłaty miejscowej, uzdrowskiej, targowej); podatków, na skutek podjętych działań wspierających przedsiębiorców w trudnym dla nich okresie (dotyczy przede wszystkim wykorzystanego władztwa w podatku od nieruchomości).



Schemat 14.2. Rodzaje turbulencji w otoczeniu zewnętrznym JST w latach 2020–2022 i ich wpływ na poziom oraz strukturę dochodów i wydatków gmin

Źródło: opracowanie własne

Ograniczenia związane z lockdownem istotnie przełożyły się na wyniki finansowe podmiotów gospodarczych, tj. niejednokrotnie wysokie straty, które osiągnęły w 2020 i częściowo w 2021 roku. Dotyczy to w szczególności wybranych rodzajów usług, jakimi są usługi: gastronomiczne, fryzjerskie, kosmetyczne, branży turystycznej, transportowe<sup>492</sup>, budowlane oraz mikroprzedsiębiorstw jako takich<sup>493</sup>. Brak dochodów tych podmiotów „odczuły” gminy w postaci zmniejszo-

<sup>492</sup> B. Chmiel, B. Pawłowska, A. Szmelter-Jarosz: *Mobility-as-a-Service as a Catalyst for Urban Transport Integration in Conditions of Uncertainty*. *Energies* 2023, vol. 16(4), s. 7, <https://doi.org/10.3390/en16041828>.

<sup>493</sup> D. Jegorow, J. Przyłuska-Schmitt: *Liquidation of Micro-Enterprises as a Seasonal Phenomenon: Evidence from Poland*. *WSEAS Transactions on Business and Economics* 2022, vol. 19, s. 1427.

nych dochodów z karty podatkowej, jak również z udziałów w podatkach państwowych (w podatku PIT i podatku CIT)<sup>494</sup>. Uszczerbek tych drugich dochodów w gminnych budżetach, będący również konsekwencją zmian wprowadzonych przez ustawodawcę w konstrukcji podatku PIT w ramach Polskiego Ładu (zwiększenie kwoty wolnej od podatku, obniżenie podstawowej stawki podatku, wzrost z 1% do 1,5% odpisu podatku na organizacje pożytku publicznego), nieznacznie zniwelowany został przez inne z wprowadzonych zmian (niemożność odliczenia od podatku składki ubezpieczenia zdrowotnego), jak również dedykowane samorządom nowe rozwiązania (część rozwojowa<sup>495</sup> subwencji ogólnej, uzupełnienie kwoty subwencji ogólnej wypłacone 28.12.2021 roku, tzw. kwota referencyjna<sup>496</sup>, środki z istniejącego od lipca 2021. Programu Inwestycji Strategicznych<sup>497</sup>). Na ile w rzeczywistości wskazane rozwiązania wyrównały i w kolejnych latach wyrównywać będą gminom ubytek dotychczasowych dochodów z udziałów w PIT i CIT i czy wyrównają kolejne ubytki, będące efektem przejścia podatników z rozliczania się na zasadach ogólnych na zasady zryczałtowane (dotyczy ryczałtu od przychodów ewidencjonowanych, w którym podniesiony został limit przychodów<sup>498</sup>) – trudno dziś stwierdzić. Nie wiadomo również, czy środki z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 zrekomensowały gminom w całości utracone dochody z opłaty targowej<sup>499</sup>. Dotyczy to w szczególności gmin położonych przy granicy z Białorusią, które w 2021 roku doświadczyły dodatkowych turbulencji, wynikających z dużej liczby imigrantów, próbujących przekroczyć tam polską granicę. Lokalny wymiar miały zwiększone wydatki w niektórych gminach, w tym dużych miastach, związane – zgodnie z lokalnymi postanowieniami – z wymianą przez mieszkańców dotychczas używanych źródeł ciepła (likwidacja „kopciuchów”).

Po pandemii COVID-19, w lutym 2022 roku w pierwszej kolejności Polska, w związku z falą uchodźców, doświadczyła skutków wojny, która wybuchła w Ukrainie. Konflikt zbrojny w tym kraju finansowe piętno odcisnął na tych gminach, które przyjęły ludność ukraińską, zapewniając jej mieszkanie, opiekę nad mniejszymi dziećmi i edukację dla dzieci starszych, tj. w szczególności gmin z województw

<sup>494</sup> B. Zbroińska: *Wrażliwość budżetów publicznych i prywatnych na kryzys spowodowany pandemią Covid-19 na przykładzie polskiej gospodarki*. Optimum. Economic Studies 2022, nr 3 (109), s. 29–30.

<sup>495</sup> Art. 28a Ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, t.j. – Dz.U. 2022, poz. 2267 z późn. zm.; M. Czekaj, M. Wiktorzak: *Wpływ zmian w zakresie opodatkowania podatkiem dochodowym osób fizycznych na dochody jednostek samorządu terytorialnego w Polsce. Ujęcie historyczne oraz prognostyczne* (referat nieopublikowany, wygłoszony na konferencji: Samorząd terytorialny w dobie turbulentnych zmian otoczenia w 2022 roku).

<sup>496</sup> Tzw. reguła dochodowa określona w art. 9b Ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.

<sup>497</sup> S. Kańduła: *Polski Ład z perspektywy...*, op. cit., s. 102.

<sup>498</sup> Ibidem, s. 89.

<sup>499</sup> Art. 31zzm ust. 3 Ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych, t.j. – Dz.U. 2021, poz. 2095 z późn. zm.

Polski Wschodniej, położonych najbliżej ukraińskiej granicy. Były to wydatki o wiele wyższe niż to, na co w postaci refundacji mogły gminy liczyć bezpośrednio z budżetu państwa czy pośrednio ze środków w dyspozycji wojewodów.

Wojna w Ukrainie trwała, a wszyscy w Europie, jako jeden z jej skutków odczuwamy wzrost cen nośników energii. Wzrost ten przełożył się też negatywnie na finanse gmin. Wzrosły koszty oświetlenia ulicznego i w ogóle koszty funkcjonowania jednostek samorządowych (wzrost wydatków na oświetlenie i ogrzewanie budynków samorządowych, na korzystanie z floty samorządowych samochodów). W planach finansowych jednostek budżetowych, a w konsekwencji w gminnych budżetach kilkakrotnie wzrosły więc dotychczas ponoszone wydatki stałe (dotyczy urzędów gmin, szkół). Wzrosło też dofinansowanie usług świadczonych przez zakłady budżetowe czy instytucje kultury. Z podobnym problemem musiały zderzyć się podmioty spoza sektora finansów samorządowych, które niejednokrotnie w związku ze wzrostem cen energii elektrycznej i gazu odnotowały tak duży spadek rentowności, że zaprzestawały dalszej działalności. Wzrostu kosztów nie zniwelowały bowiem podwyżki cen świadczonych przez nie usług (wyższe ceny zahamowały popyt na ich usługi). Tylko część podmiotów (m.in. tych objętych wsparciem państwa w zakresie cen energii, jak np. od kwietnia 2023 roku rodzinne piekarnie czy cukiernie) funkcjonuje w nowych warunkach i jest w stanie regulować swoje zobowiązania podatkowe (jak np. podatek w formie karty podatkowej, podatek PIT czy podatek od nieruchomości). Trudno jednak przewidzieć, jakie skutki w przyszłości przyniosą podjęte przez państwo działania w ramach kolejnych tarcz antykrzysowych, jak też decyzje samych przedsiębiorców o dalszym funkcjonowaniu, a to co roku uwzględniać musi wzrost płacy minimalnej.

Wzrost kosztów pracy odczuwają wszyscy pracodawcy w Polsce, a jest on konsekwencją nie tylko wzrostu minimalnego wynagrodzenia, ale również wysokości odprowadzanych przez pracodawców składek ubezpieczenia społecznego i ubezpieczenia zdrowotnego. W sektorze publicznym to dodatkowo wzrost wydatków związanych z wypłatą tzw. trzynastego wynagrodzenia<sup>500</sup>.

Wszystkie dotychczas wskazane turbulencje w otoczeniu jednostek samorządowych i wiele innych, które bezpośrednio miały wpływ na finanse samorządowe, przełożyły się na wzrost inflacji w Polsce. W styczniu 2023 roku – zgodnie z informacją GUS – wyniosła ona 17,2% i była wyższa od wartości w grudniu 2022 roku o 2,4 p.p. Szczytowy, jak do tej pory, odczyt wskaźnika inflacji pochodził z października 2022 roku. Oficjalny poziom inflacji wyniósł wówczas 17,9% i był najwyższy w Polsce od grudnia 1996 roku. Żywność w styczniu 2023 roku – rok do roku – zdrożała o 20,7%, wydatki na mieszkanie wzrosły o 20,7%, nośniki energii – o 34%, transport – o 16%, a paliwa – o 18,7%. Szczyt inflacji przypaść miał w lutym 2023 roku, a potem – zgodnie z przewidywaniami – czekać ma nas okres dezinflacji przy wysokiej inflacji bazowej. Póki co, na początku lutego 2023 roku Komisja Europejska obniżyła dla Polski prognozę inflacji w 2023 roku (do 11,7%),

<sup>500</sup> Art. 2 Ustawy z dnia 12 grudnia 1997 r. o dodatkowym wynagrodzeniu rocznym dla pracowników jednostek sfery budżetowej, t.j. – Dz.U. 2018, poz. 1872.

choć – co warto podkreślić – wśród krajów UE zgodnie z prognozą KE, wyższa inflacja niż w Polsce ma być tylko na Węgrzech.

Wzrost inflacji pociąga za sobą wzrost części wydatków gmin, ograniczenia i cięcia innych oraz spadek oszczędności. Na domiar złego, póki co – w związku ze sporem Polski z UE w sprawach praworządności – nie zostały uruchomione dla Polski zatwierdzone środki do wypłaty z KPO. Wiele przedsięwzięć samorządowych jest blokowanych, z części z nich jednostki samorządowe musiały też zrezygnować. Spadły więc prawdopodobnie wydatki majątkowe gmin, które – w obliczu wskazanych wzrostów wydatków bieżących – być może nie mogłyby być sfinansowane w całości kolejnymi zobowiązaniami z uwagi na poziom wygosparowanych nadwyżek operacyjnych w tych jednostkach samorządowych i ograniczenia związane z ich indywidualnym limitem zadłużenia<sup>501</sup>.

Biorąc powyższe pod uwagę, można stwierdzić, że turbulencje w otoczeniu zewnętrznym jednostek samorządowych, w tym w szczególności gmin, które miały miejsce w latach 2020–2022, jak i te z 2023 roku, winny mieć odzwierciedlenie w poziomie i strukturze dochodów i wydatków tych jednostek, w tym w szczególności w dochodach z udziałów w podatkach państwowych, wydatkach osobowych, wydatkach na zakup usług związanych z nośnikami energii, a w konsekwencji w poziomie wydatków na realizację wybranych rodzajów zadań.

### 3. Metodologia i wyniki badania

Dane prezentowane w tej części rozdziału są wynikiem własnych wyliczeń autorek, prowadzonych w oparciu o wysokość dochodów i wydatków gmin w Polsce w latach 2019–2021, w układzie województw, w podziale na miasta na prawach powiatu i pozostałe gminy. W szczególności analizie poddano w odniesieniu do:

1) dochodów:

- a) wartość i dynamikę zmian dochodów ogółem, w tym dochodów *per capita*,
- b) dynamikę zmian poziomu dochodów własnych oraz dochodów z udziałów w podatkach państwowych (PIT i CIT) *per capita*,
- c) strukturę dochodów z subwencji ogólnej;

2) wydatków:

- a) wartość i dynamikę zmian wydatków ogółem, w tym wydatków *per capita*,
- b) dynamikę zmian podstawowych kategorii ekonomicznych wydatków,
- c) strukturę wydatków według działów klasyfikacji budżetowej,
- d) dynamikę zmian wydatków w rozdziale 75023 – Urzędy gmin (miast i miast na prawach powiatu).

Analiza zgromadzonych i przetworzonych danych liczbowych miała na celu uzyskanie dla gmin, w tym miast na prawach powiatu w Polsce odpowiedzi na

<sup>501</sup> Art. 243 Ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, t.j. – Dz.U. 2022, poz. 1634.

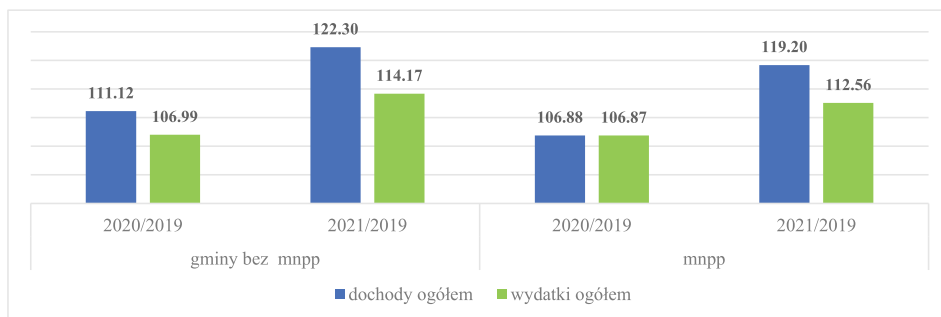


pytanie, jak zmieniły się ich dochody i wydatki w roku 2020 i 2021 w stosunku do roku 2019, w kontekście zdarzeń, które w tym czasie miały miejsce i determinowały te wielkości w badanych jednostkach samorządowych.

W latach 2019–2021 dochody gmin (bez miast na prawach powiatu – tak traktowane są w całym opracowaniu) kształtowały się na poziomie od 135 do 163 mld zł. Nominalnie rok do roku wzrosły w tym czasie odpowiednio o 13,91 mld zł i 14,39 mld zł. Jeśli chodzi o wydatki ogółem, to w latach 2019–2021 w gminach kształtowały się one na poziomie od 135 do 153 mld, a wzrosty rok do roku wynosiły odpowiednio: 8,40 mld zł i 9,07 mld zł. W 2021 roku niższy niż poprzednio wzrost dochodów i wydatków ogółem miał miejsce w gminach województw: lubelskiego, podkarpackiego, pomorskiego, śląskiego, świętokrzyskiego, warmińsko-mazurskiego i wielkopolskiego.

Dochody miast na prawach powiatu (mnpp) w latach 2019–2021 wzrosły z 93 mld zł do 111 mld zł, a ich wzrost rok do roku wynosił odpowiednio: 6,42 mld zł i 10,73 mld zł. W 2021 roku znaczny wzrost dochodów miał miejsce w mnpp województwa dolnośląskiego, małopolskiego i mazowieckiego. Niższy niż w roku ubiegłym wzrost dochodów odnotowano zaś w mnpp województw: łódzkiego, podkarpackiego, śląskiego i zachodniopomorskiego. Dochody ogółem spadły jedynie w mnpp województwa opolskiego. Łączne wydatki mnpp wzrosły w tym czasie od blisko 97 mld zł do nieco ponad 108 mld zł, tj. o 6,62 mld zł w 2020 roku (najwięcej w województwach: zachodniopomorskim, łódzkim, podkarpackim i dolnośląskim) i o 4,70 mld zł w roku 2021 (najbardziej w województwie: małopolskim, lubelskim i wielkopolskim, choć spadły w tym roku – w porównaniu z rokiem ubiegłym – wydatki mnpp w województwie: podlaskim i świętokrzyskim). Dynamikę zmian dochodów i wydatków *per capita* w badanych jednostkach w roku 2020 i 2021 w stosunku do roku 2019 prezentuje rysunek 14.2.

Dochody ogółem gmin i mnpp *per capita* w Polsce w latach 2019–2021 rosły. Wzrost ten był jednak słabszy w 2020 roku. W gminach w 2019 roku wynosiły one



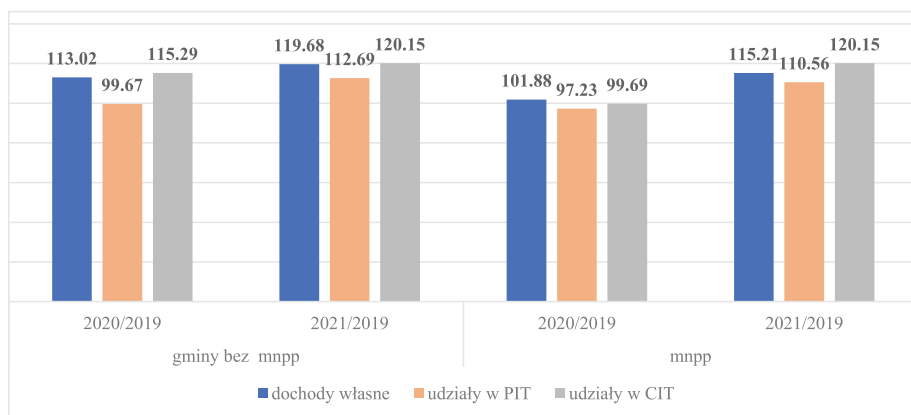
Rysunek 14.2. Dynamika zmian dochodów i wydatków ogółem *per capita* w gminach (bez miast na prawach powiatów) i w miastach na prawach powiatu w Polsce w latach 2020–2021 (2019=100, w %)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z Banku Danych Lokalnych Głównego Urzędu Statystycznego ([www.bdl.stat.gov.pl](http://www.bdl.stat.gov.pl) – 11.01.2023 r.)

5,24 tys. zł, a w 2021 roku już 6,41 tys. zł. W 2020 roku najbardziej wzrosły te dochody w lubelskim (o 13,88%), a najmniej w mazowieckim (o 8,53%). Z kolei w 2021 roku najbardziej wzrosły w małopolskim (o 25,75%), a najmniej w pomorskim (o 18,61%). W mnpp dochody te wzrosły z 7,47 tys. zł do 8,90 tys. zł. W latach 2020–2021 najbardziej widoczne to było w zachodniopomorskim (o 20,2% i o 35,37%), a najslabiej w 2020 roku w mazowieckim (wzrost o 0,14%) i w 2021 – w świętokrzyskim (wzrost o 8,98%).

W badanym okresie rosły, ale wolniej niż dochody wydatki per capita badanych jednostek samorządowych. W przypadku gmin w 2019 roku wynosiły one 5,25 tys. zł, a w 2021 roku 5,99 tys. zł. W 2020 roku największy wzrost dotyczył gmin w lubelskim (9,08%), a najmniejszy w opolskim (4,02%), natomiast w 2021 roku największy miał miejsce w gminach w kujawsko-pomorskim (18,45%), a najmniejszy w podkarpackim (11,78%). W przypadku mnpp wydatki per capita wzrosły z poziomu 7,70 tys. zł do poziomu 8,67 tys. zł. Największy ich wzrost w latach 2020–2021 miał miejsce w zachodniopomorskim (odpowiednio 16,30% i 26,36%). W podlaskiem w 2020 miał miejsce najniższy wzrost tych wydatków (1,11%), a w 2021 roku najniższy spadek (0,6%). Per capita saldo w budżetach gmin dodatnie było w latach 2019–2020, a w budżetach mnpp jedynie w 2019 roku. Mimo łącznego wzrostu dochodów badanych jednostek, dynamika zmian poszczególnych rodzajów dochodów wyraźnie wskazuje, że w otoczeniu zewnętrznym tych jednostek wystąpiły turbulencje, które zakłóciły dotychczasowe tendencje w ich poziomie (rysunek 14.3).

W latach 2020–2021 w stosunku do roku 2019 w obu typach badanych jednostek samorządowych wzrosły dochody własne per capita (bardziej w gminach), mimo istotnego spadku dochodów z udziałów w podatku PIT w tych jednostkach w 2020 roku. W 2020 roku największy wzrost tych dochodów miał miejsce w gminach województwa podkarpackiego (o 19,29%), a najmniejszy



Rysunek 14.3. Dynamika zmian wybranych rodzajów dochodów *per capita* w gminach (bez miast na prawach powiatu) i w miastach na prawach powiatu w latach 2020–2021 (2019=100, w %)

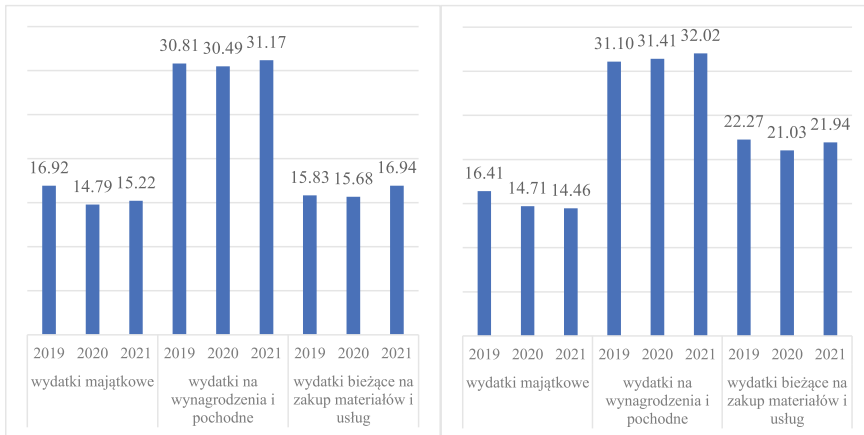
Źródło: jak rysunek 14.2

łódzkiego (o 8,58%), w 2021 roku zaś największy w gminach województwa małopolskiego (o 23,16%), a najmniejszy świętokrzyskiego (o 16,49%). W przypadku mnpp w 2020 roku największy wzrost dochodów własnych per capita wystąpił w województwie opolskim (o 22,43%), podczas gdy w województwie mazowieckim – jako jedynym – nastąpił spadek tych dochodów (o przeszło 5,5% w stosunku do roku poprzedniego). W 2021 roku w mnpp w województwie mazowieckim dochody własne per capita wzrosły o 9,70% w stosunku do roku 2019, a w zachodniopomorskim aż o 23,68%.

W 2021 roku dochody z udziałów w PIT *per capita* ukształtowały się w gminach na poziomie około 11-13% wielkości z roku 2019. Największy ich wzrost w gminach w 2020 roku wystąpił w województwie pomorskim (o 5,55%), a największy spadek w województwie mazowieckim (o przeszło 3%). W roku 2021 w tych jednostkach największy wzrost dochodów z udziałów w PIT miał miejsce w gminach województwa podlaskiego (o 16,24%), a najmniejszy województwa lubuskiego (o 8,83%). W przypadku mnpp w latach 2020-2021 największe wzrosty dochodów z udziałów w PIT *per capita* miały miejsce w województwie świętokrzyskim (o 0,80% i o 16,15%). W 2020 roku największy spadek tych dochodów (o 8,24%), a w 2021 roku najmniejszy wzrost (o 8,83%) wystąpił w mnpp województwa lubuskiego.

W budżetach mnpp ubyło w 2020 roku dochodów z udziału w CIT (najwięcej w województwie pomorskim – spadek o 14,27%), podczas gdy pozostałe gminy w Polsce w ujęciu globalnym tego zjawiska nie doświadczyły (dotknęło to jednak dotkliwie gmin w województwie śląskim – spadek dochodów z tego tytułu o 10,59%). Zaprezentowane tendencje nie mogą jednak dziwić, biorąc pod uwagę fakt, że mnpp są miejscem zamieszkania wielu osób, co potwierdzają: gęsta zabudowa mieszkalna i poziom cen na rynku nieruchomości kształtowany przez popyt, jak również miejscem, w którym ze względów prestiżowych siedzibę z reguły mają podmioty płacące podatek CIT. W przypadku pozostałych gmin, w tym gmin wiejskich, które w tej grupie stanowią większość, turbulencje, które wystąpiły w latach 2020-2021, nie wywarły aż takiego wpływu na poziom ich łącznych dochodów, albowiem znaczna część mieszkańców tych jednostek, z uwagi na rodzaj prowadzonej działalności gospodarczej, nie płaci podatku dochodowego od osób fizycznych (płacą podatek rolny bądź podatek leśny).

Do budżetów wybranych jednostek samorządowych, w związku z opisanymi wcześniej turbulencjami, wpłynęła zwiększona pula środków w postaci transferów. I tak w 2021 roku w postaci uzupełnienia subwencji ogólnej do gmin trafiło przeszło 7,7 mld zł więcej niż rok wcześniej (w 2020 roku w stosunku do roku 2019 kwota to wzrosła o 40 mln zł). Środki te zasiliły przede wszystkim budżety gmin województwa podlaskiego (problemy na granicy z Białorusią). Kwota uzupełnienia subwencji ogólnej dla mnpp w 2020 roku w stosunku do roku ubiegłego spadła o 13 mln zł, a w 2021 roku wzrosła w stosunku do roku ubiegłego o blisko 3,1 mld zł. Równie ciekawych spostrzeżeń dla lat 2019-2021 dostarcza analiza udziału wybranych rodzajów wydatków badanych jednostek samorządowych w ich wydatkach ogółem (rysunek 14.4).



Rysunek 14.4. Udział wybranych grup wydatków w wydatkach ogółem w latach 2019–2021 (po lewej – gminy bez miast na prawach powiatu, po prawej – mnpp) – w %

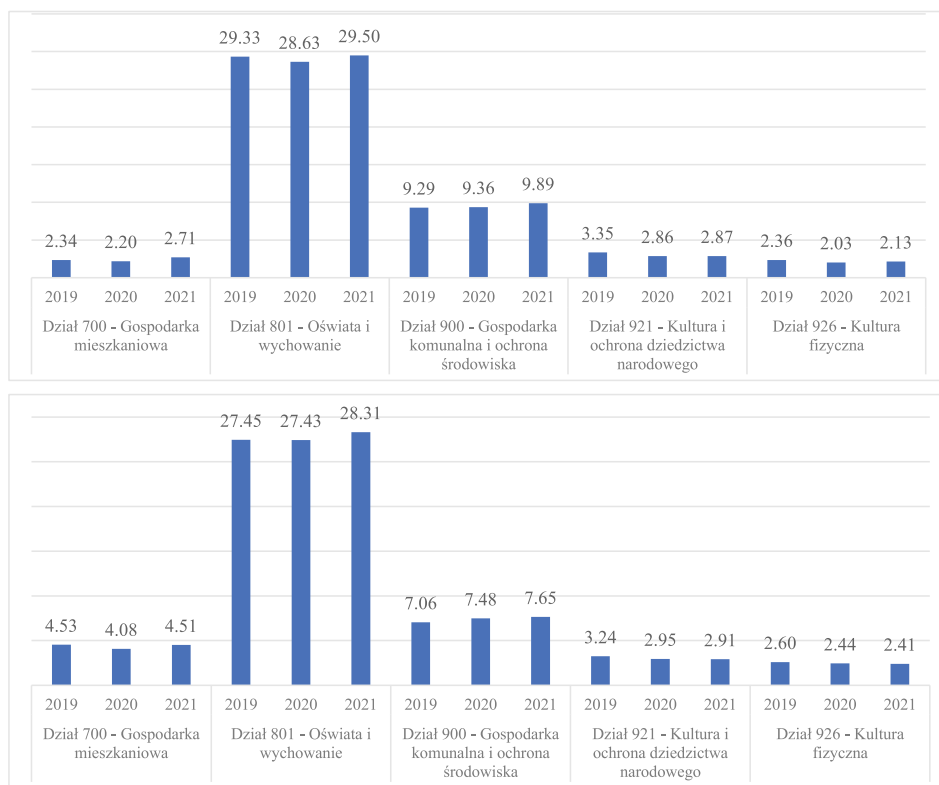
Źródło: jak rysunek 14.2

W latach 2019–2021 wydatki majątkowe gmin i mnpp utrzymywały się na poziomie powyżej 14% łącznych ich wydatków, najwyższa jednak wartość (powyżej 16% wydatków ogółem) przypadła na rok 2019. W kolejnym roku w gminach nominalny spadek tych wydatków wyniósł przeszło 7%, a w mnpp – 4%. Warto dodać, że w latach 2019–2021 w budżetach jednostek samorządowych zauważalne jest to, iż przygotowują się one do wzrostu wydatków majątkowych, które zostaną sfinansowane środkami unijnymi, i zaciągania zobowiązań. W oparciu o malejące wydatki bieżące na obsługę zadłużenia (w gminach w 2020 roku spadek w stosunku do roku poprzedniego o 19,5%, a w 2021 roku w stosunku do roku 2019 o blisko 42%, w mnpp odpowiednio spadek o 16,5% i blisko 37%) można bowiem przypuszczać, że spada ich poziom zadłużenia.

Udział wydatków bieżących w wydatkach ogółem badanych jednostek samorządowych w 2020 roku w stosunku do roku 2019 wzrósł nominalnie o blisko 9%, a w 2021 roku o około 15%. W latach 2019–2021 wydatki na wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń w budżetach gmin kształtowały się na poziomie około 31%, choć ich wartość nominalnie wzrosła w 2020 roku o ponad 4%, a w kolejnym roku o blisko 14%. Omawiana kategoria wydatków w budżetach mnpp stanowiła w tym samym czasie nieznacznie więcej, przy czym wydatki te nominalnie w roku 2020 – w stosunku do roku poprzedniego – wzrosły o blisko 8%, a w roku kolejnym o blisko 15%.

Jeśli chodzi o wydatki na zakup materiałów i usług (kategoria wydatków najbardziej kojarząca się z wydatkami na dostosowanie pomieszczeń do wymogów sanitarnych), to ich udział w wydatkach ogółem badanych jednostek, po początkowym spadku w 2020 roku, w roku 2021 wzrósł, co odpowiadało nominalnemu wzrostowi tych wydatków w budżecie gmin o blisko 21%, a w budżecie mnpp o ponad 9%. Wzrost tych wydatków znalazł odzwierciedlenie w 21-procentowym wzroście nominalnych wydatków bieżących jednostek budżetowych gmin i mnpp.

Ciekawych spostrzeżeń – z punktu widzenia turbulencji w otoczeniu zewnętrznym gmin – dostarcza analiza udziału w wydatkach ogółem wydatków z wybranych działów klasyfikacji budżetowej. Wybór działów do analizy nie był przypadkowy. W części z nich, w związku z zaprezentowanymi turbulencjami, spodziewano się uchwycić wyraźny wzrost wydatków, w innych wyraźny spadek (rysunek 14.5).



Rysunek 14.5. Udział wydatków z wybranych działów klasyfikacji budżetowej w wydatkach ogółem w latach 2019-2021 (górze – gminy bez miast na prawach powiatu, dół – miasta na prawach powiatu) – w %  
 Źródło: jak rysunek 14.2

W latach 2019-2021 zarówno w gminach, jak i mnpp rósł w wydatkach ogółem udział wydatków na realizację zadań z zakresu gospodarki komunalnej i ochrony środowiska, gospodarki mieszkaniowej i oświaty. Spadł natomiast w wydatkach ogółem udział wydatków na kulturę i ochronę dziedzictwa narodowego oraz kulturę fizyczną, co związane było z mniejszymi kwotami przekazanych dotacji do podmiotów pożytku publicznego, realizujących w dużej części zadania samorządowe z tego zakresu. O ile trudno uchwycić pewne tendencje w przekroju województw w przypadku gmin, o tyle w przypadku mnpp wskazać należy, że w 2021 roku

największe nominalne wzrosty wydatków na gospodarkę mieszkaniową zanotowano w województwie podkarpackim (o 51%) i lubelskim (o przeszło 42%). W przypadku wydatków na gospodarkę komunalną największe nominalne wzrosty wydatków odnotowano w mnpp województwa łódzkiego (przeszło 56%), śląskiego (43%) i wielkopolskiego (31%), co mogło być związane ze wzrostem dotacji na wymianę źródła ciepła.

Na zakończenie prowadzonych rozważań warto zwrócić uwagę na poziom wydatków gmin i miast na prawach powiatu ujętych w ich budżetach w rozdziale 75023 – Urzędy gmin (miast i miast na prawach powiatu). W badanym okresie w większości gmin i mnpp rosły wydatki w tym rozdziale (zwłaszcza w roku 2021), co niewątpliwie łączyć można z koniecznością dostosowania pomieszczeń urzędów do wymogów sanitarnych (DDM) po okresie lockdownu. Wzrost/spadek tych wydatków był jednak różny w przekroju poszczególnych województw, co niewątpliwie związane było z lokalnymi i lokalowymi rozwiązaniami, które zastosowano w tych jednostkach i liczbą spraw, które można było załatwić w urzędach drogą internetową. W roku 2020 w stosunku do roku poprzedniego wydatki te wzrosły w gminach od niespełna 1% (wielkopolskie) do około 5% (podlaskie), a w 2021 roku (w stosunku do roku 2019) od nieco ponad 8% (opolskie) do blisko 15% (podkarpackie). W mnpp w obu badanych latach analizowane wydatki wykazywały zróżnicowane tendencje (2020 rok – spadki o blisko 4% i wzrosty o 8%; w 2021 roku – wzrosty od 3 do 13%).

## Podsumowanie

Podsumowując prowadzone w opracowaniu rozważania, należy stwierdzić, że:

- 1) turbulencje w otoczeniu zewnętrznym jednostek samorządowych z ostatnich lat nie mają charakteru cyklicznego, jednak skala i siła ich oddziaływania – różne w przekroju typów jednostek i ich lokalizacji – w skutkach przypominają kryzysy, ze wszystkimi tego konsekwencjami dla całej gospodarki (tempo wzrostu PKB, poziom inflacji),
- 2) bezpośrednim skutkiem turbulencji w otoczeniu zewnętrznym JST, których jesteśmy świadkami od roku 2020, są zmiany w poziomie wybranych rodzajów ich dochodów i wydatków, a w konsekwencji w ich strukturze,
- 3) przeprowadzone analizy w zakresie kształtowania się dochodów i wydatków gmin i miast na prawach powiatu w Polsce w latach 2019–2021 – szczegółowo zaprezentowane w pkt 3 opracowania – wskazują, że skutkiem turbulencji w ich otoczeniu zewnętrznym był:
  - a) nominalny wzrost dochodów ogółem (zwłaszcza w 2021 roku), w związku z przekazaniem z budżetu państwa znacznej puli środków w postaci uzupełnienia subwencji ogólnej, albowiem wyraźnie w większości z tych jednostek (nie dotyczy gmin wiejskich) spadły dochody z udziałów w podatkach państwowych (potwierdzają to wartości *per capita*);

- b) nominalny wzrost wydatków ogółem (wolniejszy jednak niż dochodów), na skutek zmniejszenia puli wydatków majątkowych (źródłem finansowania dla wielu z nich – jak można przypuszczać – miały być środki z UE) i gromadzenia nadwyżek w celu spłaty zadłużenia (przygotowanie do uruchomienia środków z KPO), ale co istotne – zmiana ich struktury (wrosły wydatki na wynagrodzenia, utrzymanie urzędów gmin/miast, zakup materiałów i usług, na realizację zadań z zakresu gospodarki mieszkaniowej, gospodarki komunalnej i ochrony środowiska, oświaty, podczas gdy spadły na: kulturę i ochronę dziedzictwa narodowego oraz kulturę fizyczną).

Wskazane w opracowaniu turbulencje zewnętrzne jednostek samorządowych z lat 2022 i 2023 podobnie jak z lat poprzednich, a weryfikowane w niniejszym opracowaniu, z pewnością także wpłyną na wielkość i strukturę samorządowych przepływów finansowych. Poznanie ich wymaga więc kontynuowania zapoczątkowanych analiz.





# Rozdział 15

Jan Koleśnik

## **BEZPIECZEŃSTWO DEPOZYTÓW BANKOWYCH JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO W CZASIE KRYZYSÓW FINANSOWYCH**

### **Wstęp**

Podstawą gospodarki finansowej jednostki samorządu terytorialnego (JST) w danym roku budżetowym jest uchwała budżetowa, zawierająca budżet jednostki będący rocznym planem dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów danej jednostki. Zgodnie z polskim prawem budżet jednostki samorządu terytorialnego wykonuje jej zarząd, który jest zobowiązany zapewnić bankową obsługę budżetu. Dodatkowo organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego może upoważnić zarząd jednostki do lokowania wolnych środków budżetowych na rachunkach w innych bankach niż ten prowadzący bankową obsługę budżetu<sup>502</sup>. Wprowadzenie obligatoryjności obsługi budżetu JST przez banki oraz istotne ograniczenie swobody wyboru miejsca lokowania przez JST wolnych środków budżetowych powoduje, iż bezpieczeństwo finansowe JST zależy praktycznie całkowicie od bezpieczeństwa ich depozytów bankowych. Doświadczenia globalnego kryzysu finansowego z lat 2008–2009, jak też następujących po nim zaburzeń związanych z kryzysem zadłużenia w strefie euro oraz pandemią COVID-19 wskazują, iż o ile pomimo upadłości wielu banków, depozyty klientów indywidualnych, podlegające ochronie systemów gwarantowania depozytów były bezpieczne, o tyle środki klientów profesjonalnych mogły być przez nich utracone w wyniku upadłości banków. JST, pomimo iż nie są zaliczane do grupy klientów indywidualnych, trudno jest uznać za klientów profesjonalnych, takich jak na przykład podmioty rynku finansowego. Charakter JST może jednak sprawiać, iż ich depozyty bankowe będą podlegały dodatkowej ochronie ze względu na społeczne skutki ich potencjalnej utraty w przypadku upadłości banku.

Celem niniejszego rozdziału jest ocena stopnia bezpieczeństwa depozytów bankowych polskich jednostek samorządu terytorialnego w kontekście zaburzeń w systemie bankowym (indywidualnym i systemowym). Ocena ta zostanie dokonana poprzez krytyczną analizę ewolucji zasad ochrony depozytów bankowych

<sup>502</sup> Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. 2022, poz. 1634 t.j.)

oraz procesu przymusowej restrukturyzacji banków z wykorzystaniem danych statystycznych dotyczących polskich banków publikowanych przez Urząd Komisji Nadzoru Bankowego i Bankowy Fundusz Gwarancyjny za lata 2010–2022.

## 1. Rachunki bankowe jednostek samorządu terytorialnego

Przez bankową obsługę budżetu jednostki samorządu terytorialnego rozumie się w szczególności prowadzenie rachunków bankowych przeznaczonych do gospodarki finansowej takiej jednostki, tj. do gromadzenia dochodów i przychodów oraz realizowania wydatków oraz rozchodów. Jednostka samorządu terytorialnego powinna dysponować jednym podstawowym rachunkiem bieżącym budżetu, z którego środki przekazywane są dalej poszczególnym wykonawcom budżetu<sup>503</sup>. Posiadanie innych rachunków bankowych nie jest obligatoryjne, aczkolwiek możliwe (także w innym banku) w celu lokowania wolnych środków budżetowych. Biorąc jednak pod uwagę ograniczenia wynikające z Prawa bankowego w swobodzie oferowania niektórych rodzajów rachunków bankowych dla określonych grup klientów banków, nie wszystkie rodzaje rachunków bankowych mogą być oferowane JST (tabela 15.1).

Tabela 15.1. Możliwość oferowania określonych rodzajów rachunków bankowych dla JST

Rodzaje rachunków bankowych	
które nie mogą być oferowane JST	które mogą być oferowane JST
<ul style="list-style-type: none"> <li>· rachunki oszczędnościowe</li> <li>· rachunki oszczędnościowo-rozliczeniowe</li> <li>· rachunki terminowych lokat oszczędnościowych</li> <li>· rachunki rodzinne</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· rachunki rozliczeniowe</li> <li>· rachunki lokat terminowych</li> <li>· rachunki wspólne (z ograniczeniami)</li> <li>· rachunki powiernicze</li> <li>· rachunki VAT</li> </ul>

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe (Dz.U. 2022, poz. 2324 t.j.).

Sposób wskazanych w tabeli 15.1 rodzajów rachunków bankowych, które mogą być oferowane przez banki JST, na uwagę zasługuje rachunek wspólny, który może być prowadzony dla jednostek samorządu terytorialnego wyłącznie w związku ze wspólnym wykonywaniem zadań publicznych, w tym dla realizacji przedsięwzięć współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej. Umowa rachunku wspólnego

<sup>503</sup> M. Stawiński: *Obsługa bankowa budżetu j.s.t.*, [w] *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Z. Ofiarski (red.), Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., Warszawa 2020, s. 1407–1410.

prowadzonego dla jednostek samorządu terytorialnego powinna przy tym określać cel, dla którego rachunek ten jest prowadzony<sup>504</sup>.

Rachunki bankowe JST zarówno te służące do obsługi budżetu, jak i te do lokowania wolnych środków mogą być prowadzone w dowolnym banku niezależnie od jego formy prawnej, tj. bankach w formie spółki akcyjnej, bankach spółdzielczych czy bankach państwowych (obecnie jedynym bankiem państwowym jest Bank Gospodarstwa Krajowego). Prawo wymaga jednak, aby wybór banku do obsługi budżetu JST został przeprowadzony na zasadach określonych w przepisach o zamówieniach publicznych.

Analizując dane dotyczące zobowiązań polskich banków wobec instytucji samorządowych (obejmujących nie tylko JST, ale także np. samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej utworzone przez JST, publiczne szkoły prowadzone przez JST, samorządowe instytucje kultury czy też ochotnicze straże pożarne), można zauważyć, iż w latach 2010–2022 nastąpił ponad 3-krotny wzrost tych zobowiązań, z czego około dwóch trzecich środków instytucji samorządowych jest lokowana w bankach komercyjnych (BGK oraz banki w formie spółki akcyjnej) (tabela 15.2).

Tabela 15.2. Zobowiązania polskich banków wobec instytucji samorządowych

Zobowiązania wobec instytucji samorządowych		Rok						
		2010	2012	2014	2016	2018	2020	2022
banków komercyjnych*	mld zł	13,78	16,55	16,52	21,65	22,83	35,70	41,70
	%	69,88	72,14	71,05	70,91	70,97	65,84	62,28
banków spółdzielczych	mld zł	5,94	6,39	6,73	8,88	9,34	18,52	25,26
	%	30,12	27,86	28,95	29,09	29,03	34,16	37,72
sektora bankowego	mld zł	19,72	22,94	23,25	30,53	32,17	54,22	66,96

\* BGK oraz banki w formie spółki akcyjnej

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Urzędu Komisji Nadzoru Finansowego = "[https://www.knf.gov.pl/publikacje\\_i\\_opracowania/dane\\_statystyczne](https://www.knf.gov.pl/publikacje_i_opracowania/dane_statystyczne)" > [https://www.knf.gov.pl/publikacje\\_i\\_opracowania/dane\\_statystyczne](https://www.knf.gov.pl/publikacje_i_opracowania/dane_statystyczne) (dostęp: 15.02.2023)

<sup>504</sup> Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe (Dz.U. 2022, poz. 2324 t.j.).

## 2. Rachunki jednostek samorządu terytorialnego a ochrona Bankowego Funduszu Gwarancyjnego

Konieczność zapewnienia bezpieczeństwa systemu bankowego oraz ochrona nieprofesjonalnych uczestników rynku finansowego była jedną z głównych przyczyn powstania systemów gwarantowania depozytów<sup>505</sup>. W krajach Unii Europejskiej obowiązek tworzenia takich systemów został wprowadzony w latach 90. XX wieku. Pomimo jednak utworzenia europejskiej unii bankowej wciąż trwają prace nad powołaniem Europejskiego Funduszu Gwarantowania Depozytów<sup>506</sup>. W Polsce Bankowy Fundusz Gwarancyjny rozpoczął działalność w 1995 roku i jest jedynym systemem ochrony depozytów bankowych (w wielu krajach oprócz systemu publicznego tworzone są dodatkowo systemy prywatne<sup>507</sup>). Zasady traktowania depozytów JST zmieniały się w czasie. W latach 1995–2006 JST były zaliczane do deponentów (w rozumieniu ustawy o BFG), czyli osób, których depozyty gwarantuje Bankowy Fundusz Gwarancyjny, tzn. wypłaci środki gwarantowane w razie niedostępności środków w banku. JST były zatem traktowane jak nieprofesjonalni uczestnicy rynku finansowego, podczas gdy depozyty uczestników profesjonalnych (takich jak np. Skarb Państwa, banki, zakłady ubezpieczeń czy fundusze inwestycyjne) nie były objęte żadnymi gwarancjami. Ustawodawca uznał bowiem, iż profesjonalni uczestnicy rynku finansowego powinni umieć samodzielnie oceniać ryzyko inwestycyjne i ponosić konsekwencje jego materializacji<sup>508</sup>. Ochronie BFG podlegały środki pieniężne JST zgromadzone w banku na rachunkach imiennych oraz należności wynikające z innych czynności bankowych, w walucie polskiej lub walutach obcych, według stanu na dzień spełnienia warunku gwarancji, potwierdzone dokumentami imiennymi wystawionymi przez ten bank lub imiennymi świadectwami depozytowymi powiększone o naliczone odsetki do dnia spełnienia warunku gwarancji. W latach 1995–2006 istotnie wzrosła jednak wartość środków gwarantowanych z początkowej równowartości 1000 euro<sup>509</sup> (gwarantowanego w 100%) oraz nadwyżki ponad równowartość 1000 euro do równowartości 3000 euro (gwarantowanego w 90%) i do równowartości 100 000 euro (gwarantowanego w 100%) w 2010 roku. Wzrost wartości środków

<sup>505</sup> J. Koleśnik: *Bankowe ryzyko systemowe – źródła i instrumenty redukcji*, Difin, Warszawa 2019, s. 218.

<sup>506</sup> P.G. Fernandez-Aguado, E.T. Martinez, R.M. Ruíz, A.P. Urena: *Evaluation of European Deposit Insurance Scheme funding based on risk analysis*. *International Review of Economics & Finance* 2022, vol. 78, s. 234–247, <https://doi.org/10.1016/j.iref.2021.11.013>

<sup>507</sup> P. Danisewicz, C.H. Lee, K. Schaeck: *Private deposit insurance, deposit flows, bank lending, and moral hazard*. *Journal of Financial Intermediation* 2022, vol. 52, 100967, <https://doi.org/10.1016/j.jfi.2022.100967>

<sup>508</sup> M. Burzyńska: *Ochrona depozytów w świetle ustawy o usługach płatniczych*, [w] *Problemy współczesnej bankowości*, W. Góralczyk (red.), Wolters Kluwer SA, Warszawa 2014, s. 121–122.

<sup>509</sup> Według średniego kursu NBP z dnia spełnienia warunku gwarancji.

gwarantowanych następował stopniowo w latach 1997–2003, aby gwałtownie wzrosnąć w roku 2008 i 2010 w wyniku działań mających zapobiec odpływowi depozytów z sektora bankowego, który mógłby nastąpić w wyniku trwającego wówczas globalnego kryzysu finansowego. Od 2010 roku wartość środków gwarantowanych nie zmieniła się i wciąż wynosi ona 100 000 euro<sup>510</sup>.

Prawdziwa rewolucja w traktowaniu depozytów JST przez system gwarantowania depozytów BFG dokonała się w dniu 9 X 2016 roku wraz z wejściem w życie nowej ustawy o BFG, której zasadniczym celem była implementacja do polskiego porządku prawnego zasad dotyczących przymusowej restrukturyzacji banków. Mocą tej regulacji spod gwarancji BFG wyłączone zostały środki zgromadzone na rachunkach bankowych jednostek samorządu terytorialnego (także jednostek samorządu terytorialnego innych państw UE oraz państw trzecich)<sup>511</sup>. Wprowadzenie tego wyłączenia wynikało z konieczności uwzględnienia nowej unijnej dyrektywy dotyczącej systemów gwarantowania depozytów z 2014 roku<sup>512</sup>, która wyłączyła spod ochrony depozyty organów władzy publicznej. Dyrektywa dopuszcza jednak objęcie ochroną depozytów władz lokalnych o budżecie rocznym nieprzekraczającym 0,5 mln euro, z której to opcji polski ustawodawca nie skorzystał. Biorąc jednak pod uwagę wartości budżetów rocznych najmniejszych gmin w Polsce, wprowadzenie tego wyjątku i tak nie miałoby praktycznego zastosowania. Wartość budżetów JST waha się od kilkudziesięciu mln zł do ponad 20 mld zł w przypadku Warszawy, co oznacza, iż nawet ewentualne ponowne objęcie depozytów JST ochroną BFG nie podniosłoby istotnie poziomu ich bezpieczeństwa. Zakładając bowiem, iż wartość wszystkich zobowiązań banków wobec instytucji samorządowych zostałaby podzielona na liczbę wszystkich JST (16 województw, 314 powiatów i 2477 gmin), jedynie 1,97% wartości depozytów JST (na koniec 2022 roku) podlegałby ochronie BFG (tabela 15.3). Tym samym postulowanie objęcia ochroną BFG depozytów JST nie ma uzasadnienia, gdyż w żaden istotny sposób nie podniosłoby to poziomu bezpieczeństwa tych środków. Potwierdził to chociażby przykład gminy Ząbki, która pomimo objęcia jej depozytów ochroną BFG straciła ponad 2 mln zł w wyniku upadłości w 2015 roku Spółdzielczego Banku Rzemiosła i Rolnictwa w Wołominie, w którym gmina ta ulokowała część swoich środków<sup>513</sup>.

Dużo ważniejszą zmianą, z punktu widzenia JST, która weszła w życie 9 X 2016 roku w zakresie zasad gwarantowania depozytów w Polsce, było jednak całkowite wykluczenie jedyne go banku państwowego, czyli Banku Gospodarstwa Krajowego (BGK) z systemu gwarantowania depozytów w ramach Bankowego Funduszu Gwarancyjnego. Decyzja ta wynikała z faktu, iż zgodnie z ustawą o Banku

<sup>510</sup> M. Zaleska: *System gwarantowania depozytów*, [w] *Świat bankowości*, Red. M. Zaleska, Difin, Warszawa 2018, s. 100–101.

<sup>511</sup> Ustawa z dnia 10 czerwca 2016 r. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji (Dz.U. 2022.2253 t.j.).

<sup>512</sup> Directive 2014/49/EU of the European Parliament and of the Council of 16 April 2014 on deposit guarantee schemes (OJ L 173, 12.6.2014, 149–178).

<sup>513</sup> Restrukturyzacja PBS w Sanoku: samorzady tracą miliony. Jak uniknąć takich sytuacji? <https://aesco.com.pl/restrukturyzacja-pbs-w-sanoku-samorzady-traca-miliony-jak-uniknac-takich-sytuacji/> [13.02.23].

Tabela 15.3. Hipotetyczny poziom ochrony depozytów JST przez BFG (%)

Rok						
2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
4,07	3,59	3,75	3,23	2,39	1,79	1,97

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Urzędu Komisji Nadzoru Finansowego = "[https://www.knf.gov.pl/publikacje\\_i\\_opracowania/dane\\_statystyczne](https://www.knf.gov.pl/publikacje_i_opracowania/dane_statystyczne)" > "[https://www.knf.gov.pl/publikacje\\_i\\_opracowania/dane\\_statystyczne](https://www.knf.gov.pl/publikacje_i_opracowania/dane_statystyczne)" (dostęp: 15.02.2023)

Gospodarstwa Krajowego, Minister Finansów zapewnia BGK fundusze własne na poziomie gwarantującym realizację zadań oraz środki na utrzymanie norm płynności płatniczej, a w przypadku likwidacji BGK – zobowiązania przejąłby Skarb Państwa. Bank Gospodarstwa Krajowego nie posiada zdolności upadłościowej, tym samym nie może zmaterializować się przesłanka do wypłat środków przez Bankowy Fundusz Gwarancyjny<sup>514</sup>. Oznacza to zatem, iż środki JST na rachunkach w BGK mają *de facto* 100% gwarancji Skarbu Państwa. Dziwić może zatem stosunkowo niska i utrzymująca się na praktycznie tym samym poziomie relacja depozytów JST w BGK względem depozytów instytucji samorządowych w całym systemie bankowym (tabela 15.4). Kryterium bezpieczeństwa środków, pomimo iż powinno być najważniejszym z punktu widzenia gospodarki finansowej JST, często jest traktowane równorzędnie wobec wysokości opłat za prowadzenie rachunku, jego oprocentowania, odległości do najbliższej placówki czy też innych usług finansowych oferowanych przez banki.

Tabela 15.4. Depozyty JST w BGK

		Rok						
		2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Depozyty JST w BGK	(mld zł)	3,07	2,73	2,71	3,87	4,58	7,8	b.d.
	w relacji do depozytów instytucji samorządowych w całym systemie bankowym (%)	10,06	8,37	8,42	10,45	8,44	10,85	b.d.

Źródło: opracowanie własne na podstawie rocznych sprawozdań Banku Gospodarstwa Krajowego z lat 2016–2021 = "<https://www.bgk.pl/dla-klienta/relacje-inwestorskie/okresowe-raporty-finansowe/>" > "<https://www.bgk.pl/dla-klienta/relacje-inwestorskie/okresowe-raporty-finansowe/>" (dostęp: 13.02.2023)

<sup>514</sup> Ustawa z dnia 14 marca 2003 r. o Banku Gospodarstwa Krajowego (Dz.U. 2022, poz. 2153 t.j.).

### 3. Rachunki jednostek samorządu terytorialnego a procedura resolution

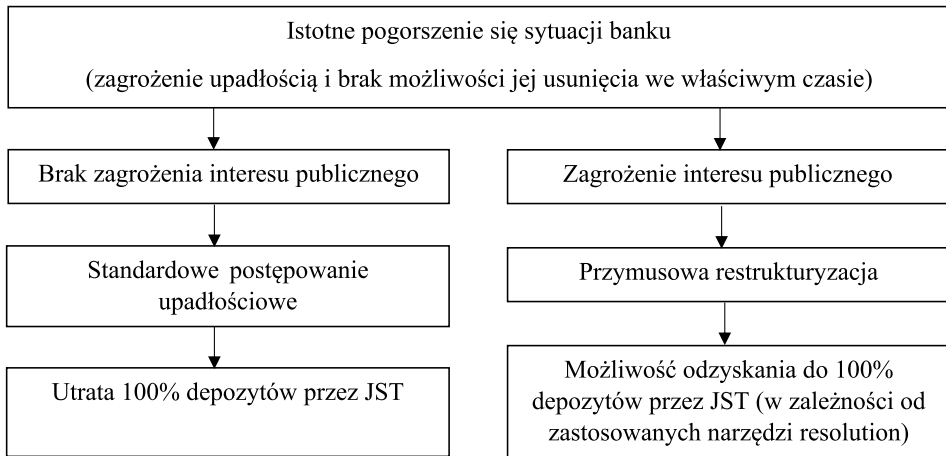
Brak ochrony depozytów JST przez BFG nie zawsze musi jednak oznaczać utratę wszystkich środków zgromadzonych przez jednostkę samorządu terytorialnego w banku, którego działalność została zawieszona przez KNF. Wraz ze zmianą zasad gwarantowania depozytów w dniu 9 października 2016 roku weszły w życie w Polsce zasady przymusowej restrukturyzacji (resolution) banków. Konieczność ich wdrożenia wynikała z prawodawstwa Unii Europejskiej, w którym uznano, iż upadłość bądź istotne problemy banku nie mogą skutkować negatywnymi konsekwencjami dla stabilności krajowego lub wspólnotowego systemu finansowego (np. poprzez efekt domina) ani też stanowić obciążenia dla finansów publicznych. Równie ważne jest przy tym zapewnienie ciągłości funkcji krytycznych banku objętego procedurą resolution, jak też ochrona deponentów objętych systemem gwarantowania depozytów<sup>515</sup>. Procedura resolution nie powoduje zatem eliminacji przyczyn niewypłacalności banków, a jedynie ma służyć ochronie stabilności finansowej w przypadku materializacji problemów banków systemowo ważnych. Z punktu widzenia bezpieczeństwa depozytów JST kluczowa jest jednak nadrzędna zasada resolution, iż jego zastosowanie ma chronić aktywa należące do klientów, a straty mają w pierwszej kolejności ponosić właściciele banku, zaś żaden z deponentów nie może ponieść większych strat niż te, które poniósłby, gdyby bank został zlikwidowany w ramach standardowego postępowania upadłościowego. Oznacza to zatem, iż JST jako deponenti nie objęci ochroną BFG w przypadku standardowego postępowania upadłościowego banku, w sytuacji zastosowania resolution mają szanse na odzyskanie części, a nawet całości swoich środków. Kluczowym czynnikiem decydującym o wysokości odzyskanych środków jest jednak po pierwsze zaistnienie przesłanek zagrożenia interesu publicznego, które umożliwiają uruchomienie procedury resolution, a po drugie zastosowane w jej ramach narzędzia (schemat 15.1).

Badając przesłanki zagrożenia interesu publicznego, BFG bierze pod uwagę:

- utrzymanie stabilności finansowej,
- ograniczenie zaangażowania funduszy publicznych lub prawdopodobieństwa ich zaangażowania wobec sektora finansowego lub jego poszczególnych podmiotów,
- zapewnienie kontynuacji realizowanych przez podmiot funkcji krytycznych,
- ochronę deponentów i inwestorów objętych systemem rekompensat,
- ochronę środków powierzonych podmiotowi przez jego klientów<sup>516</sup>.

<sup>515</sup> J. Koleśnik: *Restrukturyzacja, pomoc i uporządkowana likwidacja banku*, [w] *Świat bankowości*, M. Zaleska (red.), Difin, Warszawa 2018, s. 86.

<sup>516</sup> Ustawa z dnia 10 czerwca 2016 r. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji (Dz.U. 2022, poz. 2253 t.j.).



Schemat 15.1. Zastosowanie procedury resolution a zwrot depozytów JST

Źródło: opracowanie własne

Z powyższych przesłanek, z punktu widzenia JST, szczególne znaczenie ma zapewnienie kontynuacji realizowanych przez podmiot funkcji krytycznych<sup>517</sup>, które są definiowane jako funkcje spełniające oba z następujących kryteriów:

- jest pełniona przez instytucję na rzecz osób trzecich niepowiązanych z instytucją ani grupą;
- nagłe zaburzenie pełnienia tej funkcji prawdopodobnie wywarłoby istotny negatywny wpływ na osoby trzecie, zapoczątkowałoby efekt domina lub podważyłoby ogólne zaufanie uczestników rynku z powodu znaczenia systemowego tej funkcji dla osób trzecich oraz znaczenia systemowego danej instytucji lub grupy w pełnieniu tej funkcji<sup>518</sup>.

Należy zatem uznać, iż posiadanie przez bank istotnych depozytów wielu JST stanowi realizację przez niego funkcji krytycznych, gdyż utrata tych środków przez JST wywarłaby na nie istotny negatywny wpływ i mogłaby prowadzić do utraty zaufania społeczności lokalnej do całego sektora bankowego, a nawet runu na banki. Oczywiście kluczowa jest zatem ocena, jaka liczba obsługiwanych przez bank JST oraz wartość ich depozytów przesądza o tym, że jest to funkcja krytyczna. Ocena taka jest dokonywana przez BFG dla każdego banku indywidualnie, niemniej w Modelu Identyfikacji Funkcji Krytycznych wprost wskazano, iż w przypadku

<sup>517</sup> M. Kozińska: *Przymusowa restrukturyzacja banków w Unii Europejskiej*, CeDeWu, Warszawa 2018, s. 57.

<sup>518</sup> Commission Delegated Regulation (EU) 2016/778 of 2 February 2016 supplementing Directive 2014/59/EU of the European Parliament and of the Council with regard to the circumstances and conditions under which the payment of extraordinary ex post contributions may be partially or entirely deferred, and on the criteria for the determination of the activities, services and operations with regard to critical functions, and for the determination of the business lines and associated services with regard to core business lines (OJ L 131, 20.5.2016, 41–47).



banków spółdzielczych uznaje się, że dany bank pełni funkcję krytyczną polegającą na przyjmowaniu depozytów JST, jeżeli średnioroczne saldo depozytów przyjętych od JST w roku poprzednim przekracza wartość referencyjną, ustaloną w 2022 roku na 80 mln zł. Funkcją krytyczną jest także sytuacja, w której bank komercyjny przyjął depozyty od jednostek rządowych lub samorządowych w jednym powiecie w wysokości przekraczającej 80 mln zł (wg wartości średniorocznego salda)<sup>519</sup>.

Samo zagrożenie interesu publicznego i wdrożenie procedury resolution wobec banku nie przesądza jednak o tym, czy JST otrzymają jakkolwiek zwrot swoich depozytów. Wszystko zależy bowiem od zastosowanego narzędzia lub kombinacji narzędzi resolution. BFG ma przy tym do wyboru następujące narzędzia:

- przejęcie przedsiębiorstwa – decyzja BFG o przejęciu przez podmiot przejmujący (może być nim kilka podmiotów) całego banku, wybranych albo wszystkich praw majątkowych lub wybranych albo wszystkich zobowiązań, jak też praw udziałowych;
- instytucja pomostowa – podmiot utworzony przez BFG w celu przeniesienia na ten podmiot praw udziałowych banku w restrukturyzacji, jego przedsiębiorstwa albo praw majątkowych lub jego zobowiązań w celu kontynuowania w całości lub części działalności prowadzonej dotychczas przez ten bank;
- umorzenie lub konwersja zobowiązań – umorzenie zobowiązań w celu pokrycia strat lub zamiana zobowiązań na instrumenty kapitałowe;
- wydzielenie praw majątkowych – przeniesienie wybranych praw majątkowych i powiązanych z nimi zobowiązań z banku w restrukturyzacji albo instytucji pomostowej do podmiotu zarządzającego aktywami, którego jedynym akcjonariuszem lub podmiotem dominującym jest BFG (może być zastosowane tylko łącznie z innym instrumentem);
- umorzenie lub konwersja instrumentów kapitałowych – stosowane wyłącznie w sytuacji, jeżeli bez jego zastosowania bank nie spełni warunków kontynuowania działalności lub gdy kontynuacja działalności banku wymagałaby nadzwyczajnego wsparcia ze środków publicznych (czyli *de facto* zawsze przed zastosowaniem innych instrumentów).

Biorąc powyższe pod uwagę, warto zatem zauważyć, iż dotychczasowa praktyka BFG wobec banków zagrożonych upadłością od czasu wdrożenia w Polsce zasad resolution jest dość zróżnicowana podobnie jak jej praktyczne konsekwencje dla JST posiadających depozyty w tych bankach. W dwóch przypadkach (Banku Spółdzielczego w Nadarzynie oraz Banku Spółdzielczego w Grębowie) BFG nie stwierdził spełnienia przesłanek zagrożenia interesu publicznego, w wyniku czego banki te zostały poddane likwidacji w drodze standardowego postępowania upadłościowego z wypłatą depozytów gwarantowanych dla uprawnionych deponentów (czyli bez JST). Jednak w tych przypadkach brak było doniesień lokalnych JST o poniesionych stratach, gdyż będąc świadome trudnej sytuacji tych banków, wcześniej wycofały z nich swoje środki.

<sup>519</sup> Wyciąg z Modelu Identyfikacji Funkcji Krytycznych, Bankowy Fundusz Gwarancyjny, Warszawa 2022, s. 3–8.

Procedurę resolution zastosowano po raz pierwszy w Polsce w 2020 roku wobec Podkarpackiego Banku Spółdzielczego w Sanoku (PBS), przy czym jako przesłankę zagrożenia interesu publicznego wskazano fakt istotnego zaangażowania banku w obsługę JST, których wartość wynosiła prawie 200 mln zł (na koniec VI 2019). Wobec banku zostało zastosowane umorzenie instrumentów kapitałowych połączone z przeniesieniem wydzielonej części banku do instytucji pomostowej. W ramach pierwszego instrumentu umorzone zostały instrumenty kapitałowe PBS w postaci wszystkich udziałów członków oraz obligacji na okaziciela. W ramach drugiego instrumentu do instytucji pomostowej, którą stał się Bank Nowy BFG SA, przeniesiona została wydzielona część PBS, obejmująca wszystkie środki gwarantowane oraz depozyty klientów detalicznych, mikrofirm i MŚP przekraczające limit gwarancji. Z uwagi jednak na fakt, iż do pokrycia strat PBS, powodujących spadek jego kapitałów własnych do poziomu – 182,8 mln zł, umorzenie udziałów członkowskich oraz wyemitowanych przez PBS obligacji było niewystarczające, pozostałe środki i zobowiązania zostały przeniesione do instytucji pomostowej jedynie w części przekraczającej wartość kwoty niezbędnej do pokrycia brakującej różnicy. Dotyczyło to także depozytów JST, które zostały przeniesione tylko w 57,43%. Trzeba jednak pamiętać, iż pomimo że wysokość strat stanowiła jedynie 42,57% środków, które podmioty te utraciłyby w przypadku upadłości PBS, to jednak łączna kwota strat w wysokości ponad 60 mln zł sprawiła, iż dla ponad 30 samorządów były to dotkliwe straty. Można także mówić o systemowym oddziaływaniu tych strat z uwagi, iż dotknęły większość jednostek samorządu terytorialnego z tego samego regionu Polski – Podkarpacia. W związku z tym pomocy samorządom udzielił m.in. Bank Gospodarstwa Krajowego, oferując np. kredyty na potrzeby płynnościowe oraz przejściowe przejście obsługi operacyjnej klientów<sup>520</sup>.

Po raz drugi w Polsce procedura resolution została zastosowana wobec Banku Spółdzielczego w Przemkowie (BSP). W tym przypadku umorzone zostały udziały członków oraz pożyczka podporządkowana, a przedsiębiorstwo banku zostało przejęte przez SGB-Bank SA. O ile jednak wybór zastosowanych narzędzi nie budził kontrowersji, o tyle samo wdrożenie procedury resolution zamiast standardowego postępowania upadłościowego rodziło pytania, co spowodowało uznanie przez BFG wystąpienia zagrożenia interesu publicznego. Analiza publikacji BFG wskazuje na to, że inaczej niż w przypadku PBS, interes publiczny nie mógł wynikać z konieczności zapewnienia ciągłości funkcji krytycznej polegającej na przyjmowaniu depozytów od JST. Łączna wartość depozytów władz lokalnych w BSP – które stanowiły zaledwie ok. 5% wszystkich depozytów – wynosiła bowiem jedynie 9,6 mln zł<sup>521</sup>. Z punktu widzenia JST, które miały depozyty w BSP, kluczowe było jednak to, iż wszystkie one zostały przeniesione do SGB-Bank SA, a jedną

<sup>520</sup> J. Koleśnik: *Praktyczny wymiar przymusowej restrukturyzacji banków w Polsce*, [w] *Współczesne problemy i wyzwania finansów – wybrane zagadnienia*, M. Sosnowski (red.), Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2020, s. 122-132.

<sup>521</sup> M. Dorociak: *Interes publiczny w przymusowej restrukturyzacji*. *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny* 2022, t. 84, nr 1, s. 69-82, <https://doi.org/10.14746/rpeis.2022.84.1.6>

niedogodnością była zmiana numerów rachunków oraz loginów do bankowości elektronicznej od stycznia 2021 roku.

Kolejna procedura resolution została po raz pierwszy zastosowana wobec banku w formie spółki akcyjnej – Idea Banku SA. Podobnie jak w przypadku Banku Spółdzielczego w Przemkowie także i tutaj zastosowano umorzenie instrumentów kapitałowych (akcji imiennych i na okaziciela oraz obligacji na okaziciela) oraz przejęcie przedsiębiorstwa banku przez Bank Pekao SA<sup>522</sup>. Zastosowanie procedury resolution w przypadku tego banku nie budziło żadnych wątpliwości, gdyż był to 12. największy bank w Polsce, a jego upadłość bez wątpienia stanowiłaby zagrożenie interesu publicznego. Przejęcie przedsiębiorstwa banku przez Bank Pekao SA pozwoliło na przeniesienie wszystkich depozytów JST. Tym samym żadna JST nie utraciła swoich środków w wyniku przymusowej restrukturyzacji Idea Banku SA.

Najnowszym przypadkiem zastosowania procedury resolution wobec banku w Polsce był Getin Noble Bank SA (GNB). BFG skorzystało z tych samych narzędzi jak w przypadku PBS, tj. umorzenia instrumentów kapitałowych (akcji na okaziciela oraz obligacji na okaziciela) wraz z przeniesieniem wydzielonej części banku do instytucji pomostowej. Tym razem jednak instytucję pomostową utworzył BFG wspólnie z Systemem Ochrony Banków Komercyjnych, obejmującym 8 największych polskich banków. Do banku pomostowego, który przyjął nazwę VeloBank SA, przeniesiono wszystkie depozyty klientów GNB w tym depozyty JST<sup>523</sup>. Wdrożenie procedury resolution było w pełni uzasadnione z uwagi na fakt, iż upadłość 10. największego banku w Polsce, który zgromadził ponad 40 mld zł depozytów, stanowiłaby zagrożenie interesu publicznego (tabela 15.5).

Trzeba jednak pamiętać, iż mechanizm i narzędzia przymusowej restrukturyzacji banków wraz z systemem gwarantowania depozytów tworzą *de facto* drugą linię obrony mającą nie dopuścić do kryzysu systemowego, bądź to za pomocą procesu resolution, bądź poprzez wypłatę gwarantowanych depozytów. Ich zadaniem jest przede wszystkim podejmowanie działań w sytuacji zagrożenia, zaś ich funkcja prewencyjna jest ograniczona. Dokładnie odwrotnie wygląda natomiast rola organu nadzoru bankowego, który jest główną linią obrony, a jego celem jest głównie prewencja, mająca nie dopuścić do pogorszenia się sytuacji jakiegokolwiek banku. Resolution jest zatem mechanizmem, poprzez który JST mają szansę na odzyskanie części, a nawet całości swoich środków ulokowanych w banku, który nie jest w stanie ich zwrócić. Szansa ta pojawi się jednak jedynie w sytuacji zastosowania resolution, co może nie mieć miejsca z uwagi na brak zagrożenia interesu publicznego w przypadku standardowego postępowania upadłościowego banku. Kluczowy z punktu widzenia bezpieczeństwa depozytów JST jest zatem właściwy wybór banku, a nie nadzieja, że w sytuacji jego problemów zostanie wdrożona procedura resolution zamiast standardowej upadłości, w przypadku której wszystkie środki JST przepadną.

<sup>522</sup> Informacja o przyczynach i skutkach przymusowej restrukturyzacji wobec Idea Bank S.A., Bankowy Fundusz Gwarancyjny, Warszawa 2020, s. 1–3.

<sup>523</sup> Informacja o przyczynach i skutkach przymusowej restrukturyzacji wobec Getin Noble Bank S.A., Bankowy Fundusz Gwarancyjny, Warszawa 2022, s. 1–3.

Tabela 15.5. Działania BFG wobec banków zagrożonych upadłością w latach 2016–2022

Bank	Rok	Procedura	Narzędzia resolution	Strata JST	
				mln zł	%
BS Nadarzyn	2016	upadłość	–	b.d.	100
BS Grębów	2019	upadłość	–	b.d.	100
PBS Sanok	2020	resolution	· umorzenie instrumentów kapitałowych · instytucja pomostowa (Bank Nowy BFG SA)	60	42,57
BS Przemków	2020	resolution	· umorzenie instrumentów kapitałowych · przejęcie przedsiębiorstwa (SGB–Bank SA)	0	0
Idea Bank SA	2020	resolution	· umorzenie instrumentów kapitałowych · przejęcie przedsiębiorstwa (Bank Pekao SA)	0	0
Getin Noble Bank SA	2022	resolution	· umorzenie instrumentów kapitałowych · instytucja pomostowa (VeloBank SA)	0	0

Źródło: opracowanie własne na podstawie rocznych sprawozdań Bankowego Funduszu Gwarancyjnego z lat 2016–2021 = "[https://www.bfg.pl/strefa\\_dokumentow/raporty-roczne/](https://www.bfg.pl/strefa_dokumentow/raporty-roczne/)" >[https://www.bfg.pl/strefa\\_dokumentow/raporty-roczne/](https://www.bfg.pl/strefa_dokumentow/raporty-roczne/) (dostęp: 13.02.2023)

#### 4. Kryteria wyboru banku przez JST

Analiza przeprowadzona w powyższych podpunktach wykazała, iż JST, pomimo że od 9 X 2016 roku (tj. od wejścia w życie nowej ustawy o BFG) są traktowane jako podmioty profesjonalne, których depozyty w bankach nie podlegają ochronie BFG, nie są do końca świadome tego faktu i konsekwencji, jakie się z tym wiążą. Szczególnie dobitnie pokazał to przypadek przymusowej restrukturyzacji Podkarpackiego Banku Spółdzielczego w Sanoku, w wyniku której JST straciły prawie 43% swoich depozytów. Przypadek ten nie spowodował jednak istotnego napływu depozytów do Banku Gospodarstwa Krajowego, który jako jedyny bank w Polsce nie podlega regulacjom o przymusowej restrukturyzacji, a depozyty w nim zgromadzone mają *de facto* 100% gwarancji Skarbu Państwa. Jak to zostało wcześniej wskazane, wynikać to może jednak nie tyle z braku wiedzy wśród JST na temat bezpieczeństwa depozytów w BGK, lecz z korzystniejszej oferty innych banków w zakresie wysokości opłat za prowadzenie rachunku czy też odległości do najbliższej placówki. Postępowanie takie należy uznać za uzasadnione, biorąc pod uwagę, iż pomimo że pozostałe polskie banki, w przeciwieństwie do BGK, mogą teoretycznie upaść lub wartość depozytów JST może zostać zredukowana w sytuacji przymusowej restrukturyzacji banku, to jednak prawdopodobieństwo zaistnienia takiego zdarzenia w zdecydowanej większości banków jest małe lub nawet skrajnie małe. Niemniej nie zwalnia to JST od konieczności uwzględnienia poziomu bezpieczeństwa banku w procesie wyboru podmiotu, który będzie prowadził ich rachunki bankowe.

JST, pomimo iż zgodnie z ustawą o BFG zostały zaliczone do podmiotów profesjonalnych, nie mają jednak wiedzy i doświadczenia instytucji finansowych, aby w pełni samodzielnie mogły ocenić poziom bezpieczeństwa banków, w których chcą ulokować swoje środki. Ocena taka musi bowiem uwzględniać szereg czynników i parametrów, takich jak np. współczynniki kapitałowe (łącznie ze stosownymi buforami), wskaźniki płynności czy poziom dźwigni finansowej. JST muszą zatem korzystać z ocen innych podmiotów. Najprościej byłoby wykorzystywać oceny agencji ratingowych, jednak te posiadają praktycznie wyłącznie banki, których akcje są notowane na rynku regulowanym oraz BGK. Powodowałoby to zatem nieakceptowalne zawężenie potencjalnego wyboru do 10 banków w formie spółki akcyjnej oraz BGK. Z tego też powodu zasadne z punktu widzenia oceny bezpieczeństwa banku przez JST jest wykorzystanie wyników analiz Urzędu Komisji Nadzoru Finansowego. Ocenie UKNF podlega bowiem każdy bank w ramach procesu Badania i Oceny Nadzorczej (BION), którego celem jest m.in. identyfikacja wielkości i charakteru ryzyka, na jakie narażony jest bank, jak też ocena jakości procesu zarządzania ryzykiem<sup>524</sup>. Ponieważ jednak ocena BION przyznana danemu bankowi nie jest publicznie dostępna, JST musiałby zażądać oświadczenia banku odnośnie do aktualnej oceny BION. Biorąc zaś pod uwagę skalę ocen oraz interpretację poszczególnych ocen, JST powinny wymagać, aby banki zainteresowane prowadzeniem ich rachunków posiadały ocenę BION w przedziale 1,00–1,75, gdyż tylko taka zdaniem UKNF świadczy o dobrej ogólnej sytuacji banku (tabela 15.6).

Tabela 15.6. Interpretacja oceny końcowej BION według UKNF

Ocena BION	1,00 - 1,75	1,76 - 2,50	2,51 - 3,25	3,26 - 4,00	F
Interpretacja oceny (ogólna sytuacja banku)	Dobra	Zadowalająca	Budząca zastrzeżenia	Bardzo niekorzystna lub wdrożenie planu naprawy	Bank uznany za zagrożony upadłością

Źródło: Metodyka BION banków komercyjnych, zrzeszających oraz spółdzielczych, Urząd Komisji Nadzoru Finansowego, Warszawa 2022, s. 85.

Samo uwzględnianie oceny BION banku może być jednak uznane za niewystarczające, gdyż nie bierze ona pod uwagę np. konieczności stałego wzmacniania bazy kapitałowej banku. Tym samym zasadne jest zastosowanie do oceny banków zasad polityki dywidendowej określanych corocznie przez Komisję Nadzoru Finansowego. JST, dokonując wyboru banku, mającego prowadzić ich rachunki, mogłyby zatem przyjąć, iż będzie rozpatrywać tylko oferty banków (zarówno w formie spółek akcyjnych, jak i spółdzielczych), które spełniają warunki KNF pozwalające na wypłatę przez nie maksymalnej dywidendy za wcześniejszy rok (sama wypłata dywidendy czy też jej wysokość nie byłaby brana pod uwagę). Ważne jest przy tym, iż JST nie musiałaby bezpośrednio analizować dodatkowych parametrów określonych

<sup>524</sup> Metodyka BION banków komercyjnych, zrzeszających oraz spółdzielczych, Urząd Komisji Nadzoru Finansowego, Warszawa 2022, s. 5.

w stanowisku KNF dotyczącym polityki dywidendowej, lecz wystarczyłaby informacja z banku o tym, iż może on wypłacić maksymalną dywidendę za rok wcześniejszy

Zastosowanie przez JST w procedurze wyboru banku mającego prowadzić rachunki bankowe dla danej jednostki kryterium bezpieczeństwa depozytów opartego o parametry, których spełnienie umożliwia bankom wypłatę maksymalnej dywidendy za wcześniejszy rok, byłoby skutecznym narzędziem redukcji ryzyka utraty środków. Jednocześnie pozwalałoby bez problemu wyodrębnić grupę co najmniej kilkunastu banków, spośród których JST dokonałaby ostatecznego wyboru w oparciu o korzystniejszą ofertę w zakresie wysokości opłat za prowadzenie rachunku, wysokości oferowanego oprocentowania czy też odległości JST do najbliższej placówki banku.

## Podsumowanie

Podsumowując dokonaną w niniejszym rozdziale ocenę stopnia bezpieczeństwa depozytów bankowych polskich jednostek samorządu terytorialnego, należy podkreślić, iż depozyty JST w bankach nie podlegają ochronie Bankowego Funduszu Gwarancyjnego, gdyż od 2016 roku JST zostały zaliczone do grupy profesjonalnych klientów sektora bankowego. Pomimo braku całkowitej pewności, że wszystkie JST zasługują na to miano (czego dowodem są straty, jakie poniosła część z nich w związku z lokowaniem swoich środków w Podkarpackim Banku Spółdzielczym w Sanoku), trzeba zauważyć, iż z uwagi na wartość środków utrzymywanych przez JST w bankach przywrócenie ochrony BFG (do równowartości 100 000 tys. euro) w żaden istotny sposób nie podniosłoby poziomu bezpieczeństwa depozytów JST. Rozwiązaniem może być wzrost zainteresowania JST depozytami w Banku Gospodarstwa Krajowego, które mają *de facto* 100% gwarancji Skarbu Państwa. Biorąc jednak pod uwagę, iż oferta tego banku może być dla wielu JST niesatysfakcjonująca z punktu widzenia wysokości opłat za prowadzenie rachunku, jego oprocentowania czy też odległości do najbliższej placówki, konieczne jest w pierwszym etapie wyboru banku przez JST zidentyfikowanie grupy kilku banków, których prawdopodobieństwo upadłości lub zastosowania wobec nich przymusowej restrukturyzacji jest skrajnie małe. Dzięki temu JST będzie mogła w drugim etapie wyboru skupić się na porównaniu oferty produktowej tych banków. Uwzględniając jednak wysoki stopień skomplikowania oceny bezpieczeństwa banków (nawet przez podmioty profesjonalne), zasadne jest wykorzystanie przez JST w tym celu informacji, które banki spełniają warunki KNF pozwalające na wypłatę przez nie maksymalnej dywidendy za wcześniejszy rok. Alternatywą może być wykorzystanie oceny BION lub ratingów nadawanych bankom przez agencje ratingowe, aczkolwiek może to istotnie ograniczyć swobodę wyboru banku. Niemniej to na jednostkach samorządu terytorialnego ciąży obowiązek świadomego wyboru miejsca lokowania swoich środków z uwzględnieniem obowiązujących w Polsce zasad gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji banków.

# Rozdział 16

Daniel Budzeń

## RYZIKO PŁYNNOŚCI JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO W POLSCE W DOBIE COVID-19

### Wstęp

Płynność finansowa w kontekście pandemii COVID-19, a także światowego kryzysu gospodarczego nabiera istotnego znaczenia dla funkcjonowania podmiotów podsektora samorządowego tak na poziomie mikro-, jak również na poziomie makro. Obecne kryteria monitorowania i kontroli w zakresie oceny zdolności do spłaty i obsługi zadłużenia, terminowego regulowania bieżących zobowiązań mogą okazać się niewystarczające do zapewnienia bezpieczeństwa finansowego jednostek samorządu terytorialnego (dalej JST). Dodatkowo istotnym czynnikiem mogącym wpływać na wzrost ryzyka płynności jest kwestia absorpcji środków finansowych z funduszy krajowych i źródeł zagranicznych. Należy zwrócić uwagę również na rosnące koszty realizacji inwestycji i bieżącego utrzymania, których tempo wzrostu niejednokrotnie przewyższa tempo wzrostu dochodów własnych budżetów lokalnych.

Przesłanką do podjęcia niniejszych rozważań były także doświadczenia międzynarodowe samorządów lokalnych. Zarządzanie płynnością w krajach anglosaskich niejednokrotnie jest oparte na podejściu bilansowym i stanowi jeden z elementów polityki zarządzania długiem lokalnym. Ponadto na poziomie państwowym wzrasta zainteresowanie dotyczące zastosowania metody ALM (ang. *asset and liability management*), która determinuje podejmowanie decyzji zarządczych mających na celu pomiar, monitorowanie i ograniczenie ryzyka finansowego, w tym ryzyka płynności<sup>525</sup>. Na podstawie badania ankietowego z 2018 roku stwierdzono, że 84% spośród 28 badanych krajów (w tym Polski) stosuje to podejście, jednak tylko 25% z nich dokonuje oceny w zakresie koordynacji aktywów i pasywów<sup>526</sup>. Nadmienić należy, że po kryzysie finansowym

<sup>525</sup> A. Sheng, Y.J. Cho: *Risk management and stable financial structure*. The World Bank Policy Research Working 1993, Paper No. 1109; D. Rosen, S. Zenios: *Handbook of Asset and Liability Management: Theory and Methodology*, Elsevier 2006.

<sup>526</sup> M.C. Cangoz, S. Boitreaud, Ch. Dychala: *How Do Countries Use an Asset and Liability Management Approach? A Survey on Sovereign Balance Sheet Management*, Policy Research Working Paper No. 8624, World Bank, Washington, DC 2018.

z 2008 roku wiele państw zwiększyło zainteresowanie koncepcją bilansową w zakresie oceny ryzyka na potrzeby makroostrożnościowe<sup>527</sup>.

W rozdziale podjęta została próba oceny ryzyka płynności podsektora samorządowego w Polsce. Z punktu widzenia bezpieczeństwa finansowego w warunkach niepewności ekonomicznej istotne jest zwrócenie uwagi na kształtowanie się wyników z uwzględnieniem podmiotów zależnych od JST. Podmiotami zależnymi są jednostki organizacyjne, ale także samorządowe osoby prawne oraz niezaliczane do sektora finansów publicznych spółki komunalne. Wyniki finansowe spółek komunalnych nie są ujmwane w sprawozdawczości budżetowej. Z kolei za zaciągnięte przez podmioty zależne zobowiązania odpowiada co do zasady JST. Z tego też względu badanie zostało przeprowadzone w oparciu o sprawozdawczość finansową, w tym także uwzględniającą bilans skonsolidowany zawierający informacje pochodzące z systemu rachunkowości spółek komunalnych zależnych od JST.

## 1. Przesłanki do analizy płynności jednostki samorządu terytorialnego z zastosowaniem metody ALM

W świetle pandemii COVID-19, w realiach zmienności i niepewności gospodarczej świadomość istnienia ryzyka, jego pomiaru i zarządzania ryzykiem nabiera szczególnego znaczenia. Ryzyko może być bowiem definiowanie w dwu aspektach: negatywnym rozumianym jako zagrożenie dla realizacji założonych celów i neutralnym rozumianym jako zagrożenie lub szansa<sup>528</sup>.

W działalności różnego rodzaju instytucji jedno z kluczowych miejsc zajmuje ryzyko natury finansowej. Identyfikacja ryzyka finansowego, a następnie szacowanie jego skutków i podejmowanie działań ograniczających są zaliczane do podstawowych elementów w całym procesie zarządzania ryzykiem<sup>529</sup>. W ramach ryzyka finansowego wyróżnić można m.in.: ryzyko kredytowe, ryzyko refinansowania, ryzyko rynkowe, jak również ryzyko płynności.

Ogólnie rzecz ujmując, wysoki poziom zadłużenia poszczególnych podmiotów gospodarki stwarza zagrożenia na poziomie makroekonomicznym i w konsekwencji zwiększa podatność pozostałych podmiotów gospodarki na nagłe zmiany płynności. Jednym z negatywnych skutków niewypłacalności może być obniżenie wartości aktywów<sup>530</sup>.

<sup>527</sup> D. Budzeń, K. Marchewka-Bartkowiak: *Sovereign asset and liability management (SALM): Perspective of pandemic COVID-19 outbreak in OECD countries, including Poland*. *Studies in Logic, Grammar and Rhetoric* 2022, vol. 67(80), doi: 10.2478/slgr-2022-0015.

<sup>528</sup> K. Jajuga: *Zarządzanie ryzykiem*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2015, s. 15.

<sup>529</sup> M. Dylewski, B. Filipiak: *Ryzyko w działalności jednostek samorządu terytorialnego w nowych uwarunkowaniach prawnych*. *Rocznik Bezpieczeństwa Międzynarodowego* 2019, nr 7, <https://doi.org/10.34862/rbm.2013.3>, s. 35.

<sup>530</sup> OECD: *Debt and Macroeconomic Stability*, OECD Economics Department Policy Notes, 2012, No. 16 January 2013.



W sytuacjach kryzysowych szczególną rolę odgrywa sektor publiczny, którego interwencje mogą zapobiec załamaniu gospodarczemu lub zminimalizować jego negatywne skutki. Działania te są podejmowane w celu utrzymania płynności podmiotów gospodarki, aby nie doprowadzić do przerwania łańcuchów dostaw czy też wysokiego wzrostu ryzyka kredytowego, a co za tym idzie ryzyka płynności. Takie działania były podejmowane w szczególności przez instytucje sektora publicznego na początku pandemii<sup>531</sup>.

W raporcie przygotowanym przez Międzynarodowy Fundusz Walutowy w październiku 2022 zwrócono uwagę na pogorszenie się warunków finansowych m.in. w związku z wystąpieniem COVID-19 oraz kryzysu finansowego. Jednym z następstw negatywnych procesów rynkowych skutkujących obniżeniem stabilności finansowej był wzrost ryzyka płynności. Rosnące stopy procentowe i wzrost niepewności co do przyszłości spowodowały wzrost kosztów finansowania zewnętrznego i zwiększyły zagrożenie niewypłacalności również instytucji publicznych<sup>532</sup>.

Istotnym zagrożeniem dla płynności finansowej, a tym samym stabilności finansowej sektora publicznego jest dostępność i łatwość korzystania z instrumentów dłużnych. Decyzja o budżecie deficytowym przyczynia się bowiem do wzrostu długu publicznego. Z tego względu istotnego znaczenia nabiera wyznaczenie granicy bezpieczeństwa finansów publicznych<sup>533</sup>. Ważnym aspektem jest monitorowanie stabilności finansowej oraz poszczególnych elementów składających się na system zarządzania ryzykiem finansowym.

Zarządzanie ryzykiem finansowym na poziomie podmiotów zaliczanych do podsektora samorządowego może odnosić się do pięciu wymiarów analitycznych<sup>534</sup>:

- zdolność do zrównoważonego zarządzania sytuacją fiskalną i elastyczność w dostosowywaniu przyszłych wielkości budżetowych do aktualnych warunków ekonomicznych,
- zdolność do uzyskiwania dochodów operacyjnych (bieżących) umożliwiających pełne pokrycie wydatków operacyjnych (bieżących),
- zdolność do terminowego regulowania zobowiązań, w tym zobowiązań krótkoterminowych,
- zdolność do spłaty i obsługi nowego (nieplanowanego) zadłużenia,
- zdolność do zarządzania posiadanym majątkiem.

Jedną z metod oceny ryzyka finansowego jest zastosowanie podejścia bilansowego. Metoda ta znana szerzej jako zarządzanie aktywami i pasywami (ang. *asset and liability management*, dalej ALM) umożliwia m.in. ocenę ryzyka płynności<sup>535</sup>. Podejście ALM pierwotnie było skierowane do biznesu, jednak

<sup>531</sup> International Monetary Fund: *Fiscal Monitor: Helping People Bounce Back*. Washington, DC, October 2022.

<sup>532</sup> International Monetary Fund: *Global Financial Stability Report – Navigating the High-Inflation Environment*. Washington, DC, October 2022.

<sup>533</sup> B. Filipiak, D. Wyszowska: *Stabilność fiskalna w krajach UE...*, op. cit., s. 20.

<sup>534</sup> International Monetary Fund: *How to Manage Fiscal Risks from Subnational Governments*, Washington, DC, 2022, s. 6–7.

<sup>535</sup> M.C. Cangoz, S. Boitreaud, C.B. Dychala: *How Do Countries...*, op. cit.

z biegiem czasu znalazło zastosowanie w sektorze publicznym, w tym samorządowym. Tym samym podejście bilansowe w stosunku do finansów publicznych koncentruje się na koordynacji między majątkiem i źródłami jego finansowania. W przeciwnym przypadku możliwa jest utrata płynności budżetu<sup>536</sup>.

Jednym z argumentów zastosowania koncepcji ALM do oceny ryzyka płynności jest problematyka zakresu informacji znajdujących się w sprawozdawczości budżetowej. Jednak należy pamiętać, że sprawozdania budżetowe nie prezentują informacji w zakresie sytuacji majątkowo-finansowej. Z tego względu zastosowanie metody bilansowej powinno stanowić uzupełnienie dotychczasowych metod pomiaru płynności finansowej w JST<sup>537</sup>. Majątek może stanowić bowiem źródło zabezpieczenia spłaty zobowiązań. Ponadto analiza sprawozdań finansowych pozwala na uzyskanie informacji uwzględniających sytuację majątkowo-finansową podmiotów zależnych od JST (np. spółek komunalnych).

Warto podkreślić, że ze względu na cele funkcjonowania JST i realizowane zadania publiczne zastosowanie metody bilansowej, a tym samym informacji pochodzących ze sprawozdawczości finansowej do oceny ryzyka płynności stanowi wyzwanie dla władz publicznych<sup>538</sup>.

Zarządzanie płynnością w oparciu o metodę ALM powinno odgrywać kluczową rolę w procesie strategicznego zarządzania finansami. JST dysponują bowiem z jednej strony aktywami płynnymi, a z drugiej muszą regulować zaciągnięte zobowiązania. Posiadane aktywa finansowe są co do zasady wykorzystywane do niwelowania luk pomiędzy dochodami a wydatkami, aby zapewnić terminowe regulowanie zobowiązań<sup>539</sup>. Tym samym jednym z założeń koncepcji zarządzania aktywami i pasywami jest efektywne zabezpieczenie finansowe, a w szczególności ograniczenie ryzyka płynności<sup>540</sup>.

Znaczącą rolę w tym procesie odgrywa przeprowadzenie analizy w kontekście zaspokojenia kosztów obsługi długu i jego wykupu w odniesieniu do posiadanych aktywów obrotowych i przyszłych wpływów pieniężnych. W szczególności, gdy znaczna część zobowiązań jest oprocentowana za pomocą zmiennej stopy procen-

<sup>536</sup> K. Jajuga: *Zarządzanie ryzykiem...*, op. cit., s. 358–359.

<sup>537</sup> D. Budzeń, B. Edwarczyk, K. Marchewka-Bartkowiak: *Koncepcja ALM (Asset and Liability Management) – diagnoza i analiza wykorzystania w jednostkach samorządu terytorialnego w Polsce*, Wolters Kluwer sp. z o.o., Warszawa 2022.

<sup>538</sup> M. Dylewski: *Płynność finansowa jako wyznacznik decyzji dotyczących zadłużenia jednostki samorządu terytorialnego w warunkach przewidywanej zmienności otoczenia*, [w] *Szacowanie poziomu zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego w warunkach zwiększonego ryzyka utraty płynności finansowej*, E. Denek, M. Dylewski (red.), Difin, Warszawa 2013, s. 270–271; Y. Biondi: *Public debt accounting and management in UK: Refunding or refinancing? Or, the strange case of Doctor Jekyll and Mr Hyde in the aftermath of the Global Financial Crisis*. *Accounting Forum* 2016, vol. 40(2), s. 90; idem: *Accounting representations of public debt and deficits in European central government accounts: An exploration of anomalies and contradictions*. *Accounting Forum* 2016, vol. 40(3), s. 208.

<sup>539</sup> M.E. Freire, M. Kopanyi: *Asset and debt management for cities*, Working Paper, Cities that Work, International Growth Centr, June 2018.

<sup>540</sup> D. Budzeń, B. Edwarczyk, K. Marchewka-Bartkowiak: *Zarządzanie majątkiem i długiem lokalnym*, CeDeWu, 2021, s. 230.

towej, analogicznie powinien być kształtowany portfel aktywów finansowych<sup>541</sup>. Zatem w sektorze publicznym istotne jest dopasowanie struktury aktywów i pasywów charakteryzujących się podobną wrażliwością na ryzyko<sup>542</sup>.

Na zasadność wykorzystania metody ALM w odniesieniu do JST może wskazywać również praktyka międzynarodowa. W szczególności w krajach charakteryzujących się anglosaskim modelem zarządzania zainteresowaniem zarządzających finansami lokalnymi są objęte wybrane pozycje bilansowe. Przykładowo dla miast położonych w USA i Australii z jednej strony istotna jest wartość środków pieniężnych w postaci gotówki czy też zgromadzonych na rachunku bankowym, a z drugiej strony zwraca się uwagę na poziom innych płynnych aktywów. Ponadto wskaźniki koncentrują się również na zobowiązaniach finansowych netto w relacji do zrealizowanych dochodów operacyjnych. Z kolei w brytyjskich miastach uwaga jest zorientowana także na zarządzanie ryzykiem stóp procentowych, a w Nowej Zelandii istotnym zagadnieniem jest kwestia rozłożenia kosztów długoterminowych aktywów pomiędzy pokolenia. Ma to na celu zachowanie zasady równości międzypokoleniowej. W krajach tych zarządzanie płynnością finansową w oparciu o metodę ALM stanowi element strategii zarządzania długiem lokalnym, która z kolei jest częścią wieloletnich planów finansowych.

Z tego względu zdaniem autora możliwe jest zaimplementowanie rozwiązań bazujących na koncepcji ALM również w praktyce polskiej jako uzupełnienie systemu zarządzania płynnością finansową.

## 2. Metodologia i źródła danych

Na potrzeby dokonania oceny płynności podsektora samorządowego wykorzystane zostaną informacje pochodzące ze sprawozdań finansowych sporządzanych przez JST. Źródłem danych będą bilanse skonsolidowane publikowane przez Ministerstwo Finansów na stronach Biuletynu Informacji Publicznej (<https://www.gov.pl/web/finanse/sprawozdania-finansowe>), a także bilanse z wykonania budżetu i bilanse łączne jednostek budżetowych pozyskane z regionalnych izb obrachunkowych.

W tym miejscu należy wskazać, że główną i najistotniejszą różnicą jest fakt, iż bilans skonsolidowany prezentuje kompleksowe ujęcie majątkowo-finansowe, uwzględniając również informacje samorządowych osób prawnych i spółek komunalnych, dla których JST jest podmiotem dominującym<sup>543</sup>. Tym samym bilans

<sup>541</sup> U.S. Das, Y. Lu, M.G. Papaioannou, U. Petrova: *Sovereign Risk and Asser and Liability Management – Conceptual Issues*. IMF Working Paper 2012, vol. 12(241).

<sup>542</sup> S. Newberry: *Public sector reforms and sovereign debt management: Capital market development as strategy?* Critical Perspectives on Accounting 2015, no. 27, s. 101-117.

<sup>543</sup> Na podstawie art. 29 Rozporządzenia Ministra Finansów i Rozwoju z dnia 13 września 2017 r. w sprawie rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżeto-

skonsolidowany stanowi połączenie informacji prezentowanych w pozostałych rodzajach bilansów i dodatkowo uwzględnia sytuację innych podmiotów zależnych od JST. Pozostałe dwa typy bilansów: z wykonania budżetu JST i bilansu łącznego jednostek budżetowych prezentują informacje wyłącznie w odniesieniu do jednostek wchodzących w skład sektora finansów publicznych<sup>544</sup>. W odniesieniu do bilansu skonsolidowanego będzie używany skrót „BS”, a w przypadku pozostałych dwóch rodzajów bilansów używany będzie skrót „SF\_JST”<sup>545</sup>.

Zakres czasowy badania obejmuje lata 2016–2021 i jest podyktowany m.in. dostępnością danych pozyskanych z organów nadzoru. Podmiotami badania są wszystkie JST w podziale na typy administracyjne, tj: gminy (G), miasta na prawach powiatu (M), powiaty (P), województwa samorządowe (W).

Przedmiotem badania jest płynność finansowa JST z uwzględnieniem spółek komunalnych i samorządowych osób prawnych. W celu analizy sytuacji w zakresie płynności finansowej podsektora samorządowego w Polsce wykorzystany został zestaw następujących wskaźników określonych w tabeli 16.1.

Prezentacja sytuacji na podstawie obu rodzajów bilansów umożliwi uzyskanie i porównanie wyników osiągniętych przez JST z wyłączeniem spółek komunalnych i samorządowych osób prawnych, jak również z uwzględnieniem tych podmiotów.

### 3. Ocena ryzyka płynności jednostek samorządu terytorialnego w Polsce w latach 2016–2021

W niniejszej części zaprezentowane zostaną wyniki w zakresie analizy ryzyka płynności w podsektorze samorządowym. Szczególna uwaga zostanie zwrócona również na lata 2020–2021, co pozwoli wnioskować o wpływie pandemii COVID-19 na płynność finansową JST. W pierwszej kolejności zaprezentowana zostanie sytuacja w zakresie ryzyka finansowego (tabela 16.2).

Na podstawie danych z tabeli 16.2 należy stwierdzić, że kierunek zmiany wartości wskaźnika  $W_{FMD}$  jest zróżnicowany wg typu JST. Wyjątkiem są miasta na prawach powiatu oraz województwa. W przypadku miast na prawach

---

wych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 2020, poz. 342 ze zm.) bilans skonsolidowany jest sporządzany w oparciu o przepisy ustawy o rachunkowości, a JST jest traktowana jako jednostka dominująca. Pojęcie jednostki dominującej zostało zdefiniowane w art. 3 ust. 1 pkt 37 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz.U. 2023, poz. 120).

<sup>544</sup> Art. 9 Ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. 2022, poz. 1634 ze zm.).

<sup>545</sup> Zgodnie z art. 28 Rozporządzenia Ministra Finansów i Rozwoju z dnia 13 września 2017 r. op. cit. na sprawozdanie finansowe JST składają się: bilans z wykonania budżetu JST oraz obejmujące dane samorządowych jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych: łączny bilans, łączny rachunek zysków i strat, łączne zestawienie zmian w funduszu oraz informacja dodatkowa.

Tabela 16.1. Zestaw wskaźników dla oceny płynności finansowej JST

Wskaźnik	Opis
Wskaźnik ryzyka finansowego $W_{FMD} = \frac{\text{zobowiązania finansowe}}{\text{suma aktywów}}$	Określany jako stopień finansowania majątku długiem pozwala ustalić, w jakiej części majątek JST jest finansowany zaciągniętymi zobowiązaniami. Umożliwia określenie ryzyka finansowego: im wyższa wartość wskaźnika, tym wyższe ryzyko związane z wyższym finansowaniem majątku z zaciągniętego długu
Saldo transakcji finansowych $\text{aktywa finansowe} - \text{suma pasywów}$	Umożliwia ocenę koordynacji pomiędzy aktywami finansowymi a pasywami. Pogłębienie niedopasowania może wskazywać na wzrost ryzyka związanego np. ze zmianą stóp procentowych
Luka płynności $\text{środki pieniężne} - \text{zobowiązania bieżące}$	Wskaźnik pozwala ocenić poziom środków finansowych pozostający po natychmiastowym uregulowaniu zobowiązań bieżących. Wartość < 0 informuje, że środki pieniężne nie zabezpieczają kwoty zobowiązań bieżących i wskazuje na wysokie ryzyko płynności. Wartość > 0 oznacza pełne zabezpieczenie zobowiązań bieżących i posiadanie środków finansowych na działalność JST na początku kolejnego roku
Wskaźnik bieżącej płynności $WP_2 = \frac{\text{aktywa obrotowe} - \text{zapasy}}{\text{zobowiązania bieżące}}$	Prezentuje stopień pokrycia zobowiązań bieżących aktywami obrotowymi. Wartość < 1 oznacza wysokie ryzyko płynności. Wartość > 1 i wzrost wartości w przyjętym szeregu czasowym wskazuje na ograniczenie ryzyka płynności, jak również może wskazywać na nadpłynność badanego podmiotu
Wskaźnik wysokiej płynności $WP_2 = \frac{\text{aktywa obrotowe} - \text{zapasy}}{\text{zobowiązania bieżące}}$	Prezentuje stopień pokrycia zobowiązań bieżących aktywami obrotowymi pomniejszonymi o zapasy. Wartość < 1 oznacza wysokie ryzyko płynności. Wartość > 1 i wzrost wartości w przyjętym szeregu czasowym wskazuje na ograniczenie ryzyka płynności, jak również może wskazywać na nadpłynność badanego podmiotu

Źródło: opracowanie własne na podstawie D. Budzeń, B. Edwarczyk, K. Marchewka-Bartkowiak: op.cit.; M. Dylewski: op. cit.; K. Marchewka-Bartkowiak: *Zarządzanie długiem Skarbu Państwa*, Difin, Warszawa 2011; G. Gołębiowski: *Analiza rozszerzona*, [w] *Analiza finansowa przedsiębiorstwa*, G. Gołębiowski, A. Grycuk, A. Tłaczała, P. Wiśniewski (red.), Difin SA, Warszawa 2016

powiatu w większości odnotowano pogorszenie sytuacji (wzrost ryzyka) w 2020 roku, z kolei w przypadku województw sytuacja taka miała miejsce w 2021 roku. Informacja ta może wskazywać na fakt, że pandemia COVID-19 w większym stopniu oddziaływała negatywnie na większe ośrodki miejskie oraz województwa samorządowe. W przypadku pozostałych typów JST większość podmiotów zmniejszyła ryzyko finansowe w latach 2020–2021. Należy zwrócić uwagę, że w 2018 roku w większości JST nastąpił wzrost ryzyka (bez względu na typ JST). Zobowiązania finansowe wzrastały szybciej niż suma aktywów, a zatem można przypuszczać, że jednym z czynników mających wpływ na taką sytuację były wybory samorządowe i wzrost zadłużenia finan-

Tabela 16.2. Ryzyko finansowe w JST w latach 2016–2021

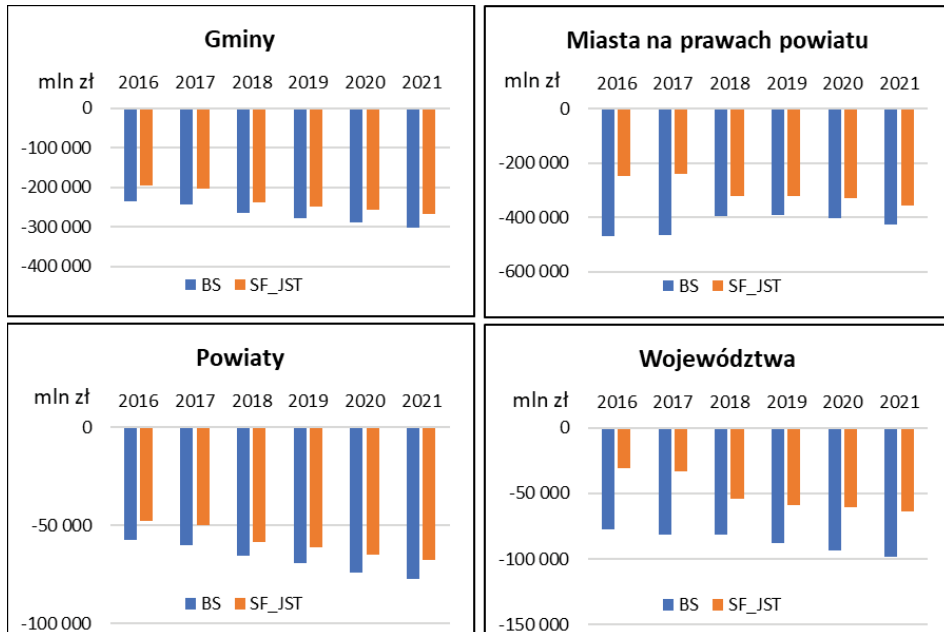
Zmiana ryzyka	Łącznie JST		G		M		P		W	
	BS	SF_JST	BS	SF_JST	BS	SF_JST	BS	SF_JST	BS	SF_JST
<b>2016</b>										
wzrost	662	571	554	489	16	15	87	64	5	3
spadek	2146	2237	1858	1923	50	51	227	250	11	13
<b>2017</b>										
wzrost	1111	1058	973	930	23	23	110	104	5	1
spadek	1697	1750	1439	1482	43	43	204	210	11	15
<b>2018</b>										
wzrost	1647	1716	1435	1485	42	48	160	173	10	10
spadek	1161	1092	977	927	24	18	154	141	6	6
<b>2019</b>										
wzrost	1128	1125	969	977	45	47	110	96	4	5
spadek	1679	1682	1442	1434	21	19	204	218	12	11
<b>2020</b>										
wzrost	887	890	768	773	38	44	76	68	5	5
spadek	1920	1917	1643	1638	28	22	238	246	11	11
<b>2021</b>										
wzrost	584	1345	494	1174	27	23	60	140	3	8
spadek	2223	1462	1917	1237	39	43	254	174	13	8

Źródło: opracowanie własne

sującego inwestycje. Na podstawie wyników uzyskanych w oparciu o dane z BS w latach 2016–2017 tylko w jednej gminie i jednym powiecie zidentyfikowano zobowiązania przekraczające sumę aktywów. Była to gmina Ostrowiec<sup>546</sup> (2016–2017) i powiat gorzowski (2016). W przypadku SF\_JST zidentyfikowano znacznie więcej podmiotów, w których wystąpiła taka sytuacja. Były to jednak przypadki incydentalne. Zatem utrzymująca się w dłuższej perspektywie czasowej sytuacja, w której uzyskane wartości wskaźnika  $W_{FMD}$  są wyższe od 1 stanowi „ostrzeżenie” w zakresie zdolności do regulowania zobowiązań z wykorzystaniem posiadanego majątku.

<sup>546</sup> W przypadku gminy Ostrowiec sytuacja taka miała miejsce zarówno w 2016, jak i 2017 roku, a z kolei w 2018 roku nastąpiła likwidacja gminy.

W kolejnym kroku analizie poddano saldo transakcji finansowych, bowiem zarządzanie płynnością w dłuższej perspektywie jest również determinowane koordynacją między aktywami finansowymi a pasywnymi.

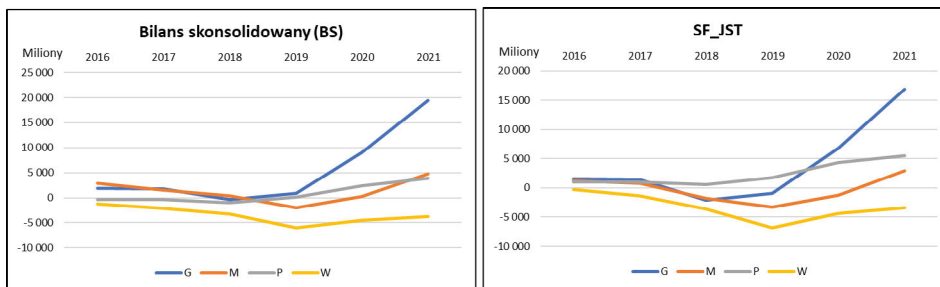


Rysunek 16.1. Saldo transakcji finansowych [w mln zł]

Źródło: opracowanie własne

W pierwszych latach pandemii COVID-19 w każdym przypadku nastąpił wzrost ujemnego salda transakcji finansowych obliczonego na podstawie danych z BS. Na szczególną uwagę zasługują wyniki miast na prawach powiatu, bowiem różnica między wartościami uwzględniającymi bilanse spółek komunalnych a saldem obliczonym wyłącznie dla SF\_JST uległa istotnemu zmniejszeniu, począwszy od 2018 roku. W przypadku województw samorządowych również zauważalne jest zmniejszenie różnicy, które może wynikać z podejmowania działań zarządczych na rzecz zmniejszenia niedopasowania w zakresie transakcji finansowych. Grupa miast na prawach powiatu jako jedyna w całym okresie badania uzyskała poprawę ujemnego wyniku na transakcjach finansowych. W przypadku danych obliczonych na podstawie BS poprawa nastąpiła w latach 2017–2019, a w przypadku SF\_JST poprawę odnotowano w 2017 i 2019 roku. W oparciu o wartości nominalne w okresie 2020–2021 najwyższy przyrost ujemnego salda transakcji finansowych nastąpił w miastach na prawach powiatu.

Analizując wielkości nominalne, można zaobserwować ogólne pogorszenie się sytuacji w latach 2018–2019. Wówczas zidentyfikowano ujemną wartość luki płynności, co oznacza, że posiadane środki pieniężne nie pokrywały potrzeb wynikających ze zobowiązań bieżących. Tym samym w sytuacji natychmiastowej



Rysunek 16.2. Luka płynności [w mln zł]

Źródło: opracowanie własne

wymagalności zobowiązań krótkoterminowych istniało uzasadnione ryzyko upłynięcia pozostałych aktywów, w tym aktywów trwałych.

Z danych zaprezentowanych na rysunku 16.2 wynika, że co do zasady najwyższy wzrost dodatnich wielkości luki płynności nastąpił w przypadku gmin w latach 2020–2021. W przypadku powiatów widoczne jest pogorszenie sytuacji ustalonej na podstawie BS. Przyczyną mogą być najprawdopodobniej wyniki osiągnięte przez szpitale podległe powiatom, których bilanse są włączone do sprawozdania skonsolidowanego. Na podstawie uzyskanych danych należy stwierdzić, że w 2021 roku w podsektorze samorządowym mogła wystąpić nadpłynność spowodowana z jednej strony ostrożnościowym podejściem w polityce finansowej władz lokalnych kontynuowanym z 2020 roku, ale także przekazaniem przez stronę rządową znaczących środków finansowych w 2021. Analiza przeprowadzona na danych jednostkowych wskazała, że w większości przypadków JST posiadały środki finansowe umożliwiające regulowanie bieżących zobowiązań (tabela 16.3).

Informacje zawarte w tabeli 16.3 pozwalają stwierdzić, że w 2021 roku dodatni wynik uzyskało więcej JST niż w przypadku 2020 roku bez względu na typ JST. Z jednej strony jest to informacja pozytywna, ponieważ oznacza poprawę parametrów w stosunku do danych sprzed roku. Jednak jedną z przyczyn takiego stanu rzeczy w 2021 roku były środki finansowe przekazane przez stronę rządową pod koniec roku budżetowego<sup>547</sup>. Z tego względu zrozumiała jest poprawa wskaźnika informującego o luce płynności finansowej. Analiza danych wykazała, że istotne pogorszenie parametru nastąpiło w 2018 roku, co mogłoby wskazywać na istnienie politycznego cyklu budżetowego. Ponadto istotna poprawa wartości w pierwszym roku pandemii i ich kontynuacja może również wskazywać na ostrożnościowe podejście władz lokalnych w wykonywaniu budżetu.

Analizując wartość wskaźnika  $WP_3$  obliczonego na podstawie wielkości skumulowanych, należy zauważyć, że dla wszystkich typów JST zaobserwowano kształtowanie się wielkości wskaźnika powyżej wartości 1. Warto zwrócić uwagę, że w przypadku gmin, miast na prawach powiatu i powiatów widoczny

<sup>547</sup> Komunikat Ministerstwa Finansów z dnia 20.12.2021 r. o przekazaniu dodatkowej kwoty 8 mld zł (<https://www.gov.pl/web/finanse/8-mld-zl-juz-na-kontakt-samorzadow>).



Tabela 16.3. Luka płynności finansowej w JST w latach 2016–2021

Wyszczególnienie	Łącznie JST		G		M		P		W	
	BS	SF JST	BS	SF JST	BS	SF JST	BS	SF JST	BS	SF JST
<b>2016</b>										
> = 0	1456	1593	1271	1306	29	30	151	247	5	10
< 0	1352	1215	1141	1106	37	36	163	67	11	6
<b>2017</b>										
> = 0	1408	1575	1223	1285	28	28	152	253	5	9
< 0	1400	1233	1189	1127	38	38	162	61	11	7
<b>2018</b>										
> = 0	1210	1078	1059	868	22	13	124	194	5	3
< 0	1597	1729	1352	1543	44	53	190	120	11	13
<b>2019</b>										
> = 0	1474	1387	1280	1110	20	14	172	258	2	5
< 0	1333	1420	1131	1301	46	52	142	56	14	11
<b>2020</b>										
> = 0	2112	2078	1833	1742	34	30	239	299	6	7
< 0	695	729	578	669	32	36	75	15	10	9
<b>2021</b>										
> = 0	2466	2467	2159	2114	46	44	253	300	8	9
< 0	341	340	252	297	20	22	61	14	8	7

Źródło: opracowanie własne

jest wzrost wskaźnika płynności w latach 2020–2021. O ile w 2021 roku przyczyną mogą być wspomniane wcześniej środki przekazane przez budżet centralny pod koniec roku, o tyle w 2020 wpływ na zachowanie zarządzających JST mogła mieć pandemia COVID-19, w wyniku której prowadzono bardziej ostrożnościową politykę finansową. Drugą przesłanką może być również modyfikacja harmonogramu spłat zadłużenia poprzez przeniesienie spłat na późniejszy okres, a tym samym wydłużenie perspektywy wykupu długu.

Wartość mediany potwierdza wcześniejsze ustalenia, że w przypadku gmin i miast na prawach powiatu istnieje niewielkie zróżnicowanie pomiędzy danymi obliczonymi na podstawie wskazanych rodzajów bilansów. Podobnie sytuacja wygląda w przypadku województw samorządowych, jednak najbardziej istotna różnica jest widoczna w przypadku powiatów.

Uzyskane wyniki dla wskaźnika  $WP_2$  zaprezentowane w tabeli 16.5 nie odbiegają istotnie od obserwacji w zakresie wskaźnika bieżącej płynności

Tabela 16.4. Wartość i mediana wskaźnika bieżącej płynności ( $WP_3$ ) wg typów JST

Typ JST	Rodzaj bilansu	2016	2017	2018	2019	2020	2021
<b>Wartość <math>WP_3</math></b>							
Gminy	BS	2,24	2,17	1,92	1,97	2,54	3,17
	SF_JST	2,42	2,32	1,76	1,87	2,41	3,00
Miasta na prawach powiatu	BS	2,00	1,88	1,73	1,61	1,78	2,00
	SF_JST	2,13	1,95	1,60	1,51	1,72	1,84
Powiaty	BS	1,49	1,48	1,33	1,54	1,96	2,16
	SF_JST	2,14	2,06	1,65	2,05	2,70	2,89
Województwa	BS	1,94	1,80	1,78	1,76	1,80	1,87
	SF_JST	2,09	1,68	1,70	1,53	1,76	1,31
<b>Mediana <math>WP_3</math></b>							
Gminy	BS	2,25	2,11	1,88	2,11	2,86	3,79
	SF_JST	2,23	2,09	1,65	1,85	2,49	3,39
Miasta na prawach powiatu	BS	2,01	1,82	1,67	1,64	1,91	2,18
	SF_JST	1,55	1,41	1,47	1,52	1,76	1,64
Powiaty	BS	1,63	1,57	1,38	1,61	2,01	2,23
	SF_JST	2,03	1,93	1,59	2,02	2,70	2,81
Województwa	BS	2,09	2,00	1,83	1,74	1,86	2,13
	SF_JST	1,93	1,40	1,77	1,74	2,05	2,41

Źródło: opracowanie własne

(tabela 16.4). Analiza wskazuje, że w niektórych przypadkach istnieją znaczące różnice pomiędzy wartościami wskaźników obliczonymi na podstawie obu rodzajów bilansów bez względu na typ JST. W przypadku gmin (poza latami 2016–2017) i miast na prawach powiatu osiągnięto wyższe wartości z uwzględnieniem samorządowych osób prawnych i spółek komunalnych. Otrzymane rezultaty mogą wskazywać na zjawisko nadpłynności, zwłaszcza w 2021 roku, gdy wartość mediany wskaźnika  $WP_2$  wyniosła 3,29 (SF\_JST) i 3,76 (BS). W przypadku powiatów, które istotnie różnią się od gmin i miast na prawach powiatu w szczególności systemem dochodów i samodzielnością dochodową, lepsza sytuacja miała miejsce bez uwzględnienia samorządowych osób prawnych, tj. w przypadku wyników uzyskanych na podstawie SF\_JST.

Ostatnim elementem badania jest analiza liczby JST, które uzyskały wskaźniki płynności niższe od 1. Oznaczałoby to bowiem, że w przypadku natychmiastowej wymagalności zobowiązań bieżących jedynym źródłem ich spłaty byłoby zaciągnięcie nowego długu lub upłynnienie majątku trwałego. Na potrzeby niniejszego

Tabela 16.5. Wartość i mediana wskaźnika bieżącej płynności (WP<sub>2</sub>) wg typów JST

Typ JST	Rodzaj bilansu	2016	2017	2018	2019	2020	2021
<b>Wartość WP<sub>2</sub></b>							
Gminy	BS	2,20	2,13	1,88	1,93	2,50	3,13
	SF_JST	2,40	2,31	1,75	1,86	2,40	2,99
Miasta na prawach powiatu	BS	1,95	1,82	1,67	1,55	1,71	1,94
	SF_JST	2,12	1,94	1,59	1,50	1,70	1,82
Powiaty	BS	1,43	1,42	1,27	1,47	1,87	2,07
	SF_JST	2,09	2,01	1,61	2,01	2,65	2,85
Województwa	BS	1,86	1,74	1,72	1,71	1,74	1,81
	SF_JST	2,06	1,67	1,70	1,53	1,76	1,30
<b>Mediana WP<sub>2</sub></b>							
Gminy	BS	2,21	2,08	1,85	2,08	2,82	3,76
	SF_JST	2,34	2,10	1,64	1,83	2,48	3,29
Miasta na prawach powiatu	BS	1,90	1,75	1,56	1,57	1,83	2,12
	SF_JST	1,74	1,59	1,47	1,49	1,75	1,65
Powiaty	BS	1,54	1,50	1,33	1,54	1,91	2,14
	SF_JST	2,01	1,88	1,53	1,98	2,64	2,80
Województwa	BS	2,00	1,92	1,77	1,67	1,79	2,06
	SF_JST	2,00	1,40	1,77	1,71	2,04	2,40

Źródło: opracowanie własne

opracowania sytuacja taka jest rozumiana jako wysoki poziom ryzyka płynności finansowej podmiotów objętych badaniem.

Informacje zaprezentowane w tabeli 16.6 wskazują, że corocznie występowały JST, które osiągały wskaźniki bieżącej i wysokiej płynności mniejsze od 1. Zatem w przypadku natychmiastowej wymagalności zobowiązań bieżących podmioty te nie posiadały wystarczającej wartości aktywów obrotowych, która umożliwiłaby niezwłoczną regulację tych zobowiązań. W takiej sytuacji konieczne byłoby np. upłynnienie składników majątku trwałego. Największą liczbę JST z wysokim ryzykiem płynności zidentyfikowano w 2018 roku, który był rokiem wyborczym. Istotny spadek liczby JST z wysokim ryzykiem płynności zaobserwowano w 2020 roku, a zatem w pierwszym roku pandemii COVID-19. Z kolei 2021 był dość specyficzny ze względu na otrzymane przez JST dodatkowe środki finansowe, które istotnie powinny obniżyć ryzyko płynności. Pomimo tego faktu w 2021 nieznacznie wzrosła liczba podmiotów z wysokim ryzykiem płynności. Może to oznaczać, że nastąpiło pogorszenie w zakresie płynności finansowej w porównaniu z 2020 rokiem.

Tabela 16.6. Liczba JST z wartością wskaźników  $WP_3$  i  $WP_2 < 1$ 

Wskaźnik bieżącej płynności ( $WP_3$ )							
Typ JST	Rodzaj bilansu	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Gminy	BS	239	245	348	274	101	43
	SF_JST	180	199	433	335	118	97
Miasta na prawach powiatu	BS	6	8	6	8	8	2
	SF_JST	7	7	12	11	7	8
Powiaty	BS	52	48	67	47	12	12
	SF_JST	22	19	36	17	3	6
Województwa	BS	0	0	0	1	0	0
	SF_JST	0	0	0	1	0	5
RAZEM	BS	297	301	421	330	121	57
	SF_JST	209	225	481	364	128	116
Wskaźnik wysokiej płynności ( $WP_2$ )							
Typ JST	Rodzaj bilansu	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Gminy	BS	302	330	436	338	118	113
	SF_JST	177	207	437	338	118	109
Miasta na prawach powiatu	BS	18	19	12	11	7	8
	SF_JST	8	8	12	11	7	8
Powiaty	BS	44	41	42	18	3	7
	SF_JST	21	20	42	18	3	7
Województwa	BS	4	5	0	1	0	5
	SF_JST	0	0	0	1	0	5
RAZEM	BS	368	395	490	368	128	133
	SF_JST	206	235	491	368	128	129

Źródło: opracowanie własne.

Przeprowadzona analiza zwraca uwagę na konieczność uwzględniania wyników podmiotów powiązanych z JST. Umożliwi to bowiem odpowiedź na pytanie o zdolność JST zarówno do obsługi i wykupu „własnego” długu, jak też regulowania zobowiązań podmiotów zależnych, takich jak samorządowe osoby prawne czy spółki komunalne. Jest to szczególnie ważne w związku z oceną skutków finansowych dla JST w sytuacji konieczności przejęcia zobowiązań likwidowanych podmiotów zależnych.

## Podsumowanie

W badaniu analizy płynności finansowej JST w Polsce zastosowano wskaźniki bazujące na koncepcji ALM. Przeprowadzona procedura badawcza potwierdziła możliwość zastosowania podejścia bilansowego do zarządzania ryzykiem płynności. Zastosowana metoda umożliwia identyfikację symptomów pogarszającej się sytuacji majątkowo-finansowej JST i podmiotów zależnych. Przykładem była zlikwidowana z końcem 2017 roku gmina Ostrowice, która charakteryzowała się wysokim ryzykiem finansowym w dłuższym okresie. Potencjalne problemy związane z płynnością o charakterze incydentalnym dostrzeżono także w innych JST.

Analizując poziom koordynacji pomiędzy aktywami finansowymi a pasywami, stwierdzono, że w latach 2020–2021 nastąpiło ogólne pogorszenie sytuacji w tym zakresie we wszystkich typach JST. Tym samym badane podmioty zwiększały ryzyko stóp procentowych poprzez zmniejszenie koordynacji między pozycjami finansowymi aktywów i pasywów. Ryzyko to wzrastało z uwzględnieniem podmiotów zależnych, takich jak spółki komunalne. Uzyskane wyniki mogą potwierdzać istnienie zjawiska „wypychania” zadłużenia do spółek komunalnych.

Analiza luki płynności wykazała, że w 2018 roku w przypadku natychmiastowej wymagalności zobowiązań krótkoterminowych ponad 62% JST nie posiadało wystarczających środków pieniężnych. W latach kolejnych ryzyko to sukcesywnie malało. Jednak w 2021 roku ponad 12% JST nadal posiadało wysokie ryzyko w tym obszarze. Pogorszenie sytuacji w 2018 roku we wszystkich typach JST może wskazywać na istnienie budżetowego cyklu politycznego.

W przypadku wskaźnika wysokiej płynności (II stopnia) ustalono, że wzrosła liczba JST z wysokim ryzykiem płynności. W 2021 roku było to łącznie 133 JST, podczas gdy w 2020 roku było to 128 JST. Analiza płynności finansowej na podstawie danych bilansowych umożliwiła zwrócenie uwagi na zagrożenia związane z sytuacją majątkowo-finansową JST i podmiotów zależnych, które nie są objęte sprawozdawczością budżetową. Zastosowana metoda wzmacnia spektrum narzędzi do monitoringu ryzyka płynności i jego potencjalnych skutków wynikających z ewentualnego przejęcia przez budżet JST zobowiązań zaciąganych przez spółki komunalne i samorządowe osoby prawne.

Uzyskane wyniki mogą wskazywać na nadpłynność w podsektorze samorządowym, zwłaszcza w 2021 roku. Uwzględnić jednak należy odmienną specyfikę funkcjonowania JST od przedsiębiorstw. Z tego względu mając na uwadze ustalenia literatury przedmiotu, należy wskazać, że wartość referencyjna wskaźnika może się różnić w zależności od branży, a zdaniem autora w przypadku podsektora samorządowego może ona się różnić również w zależności od typu JST. Wyniki badania posiadają charakter aplikacyjny, bowiem wskazują na konieczność monitorowania ryzyka płynności przez pryzmat majątkowo-finansowy z uwzględnieniem sytuacji w spółkach komunalnych i samorządowych osobach prawnych.

Rezultaty badania stanowią asumpt do analizy w zakresie możliwości sformułowania zintegrowanego wskaźnika płynności i próby ustalenia jego referencyjnego poziomu.



# Rozdział 17

Monika Banaszewska

## KONDYCJA BUDŻETOWA GMIN TURYSTYCZNYCH I UZDROWISKOWYCH W OBLICZU PANDEMII KORONAWIRUSA

### Wstęp

Nie jest zaskakujące to, że z uwagi na globalny i wielowymiarowy zasięg, skutki pandemii koronawirusa dotknęły również gminy w Polsce. Mimo że w momencie pisania niniejszego rozdziału jednostki samorządu terytorialnego borykają się z nowego rodzaju wyzwaniami, za sprawą agresji Rosji na Ukrainę, zjawisk inflacyjnych oraz kryzysu energetycznego, uzasadniona pozostaje analiza i ocena reperkusji budżetowych tego „czarnego łabędzia”. Jak bowiem wskazują badacze, kolejne pandemie są nieuniknione, a przy tym nieprzewidywalne<sup>548</sup>. Rozpoznanie skutków transmisji szoku pandemicznego na finanse gmin może okazać się pomocne dla władz centralnych, które powinny możliwie szybko podjąć środki zaradcze, w tym udzielając dodatkowego wsparcia finansowego dla szczególnie narażonych gmin.

Jak wskazują S. Kańduła i J. Przybylska<sup>549</sup> oraz I. Shibata<sup>550</sup>, kryzys pandemiczny miał inny przebieg i przyniósł inne reperkusje niż światowy kryzys finansowy i gospodarczy. Należy przy tym zwrócić uwagę na fakt, że ekonomiczne, a w konsekwencji budżetowe skutki pandemii koronawirusa nie były równomiernie rozmieszczone w przestrzeni. Wskazywano, że szczególnie narażone na skutki

<sup>548</sup> J. Smith: Q&A: *Future pandemics are inevitable, but we can reduce the risk*. Horizon The EU Research and Innovation Magazine 2021, 16 September. <https://ec.europa.eu/research-and-innovation/en/horizon-magazine/qa-future-pandemics-are-inevitable-we-can-reduce-risk>; B.G. Gellin, F. Qadri: *Preparing for the unpredictable: The continuing need for pandemic influenza preparedness*. Vaccine 2016, vol. 34(45).

<sup>549</sup> S. Kańduła, J. Przybylska: *Odpowiedź polskich gmin na pierwszą falę kryzysu COVID-19*. [w:] *Gospodarka w cieniu pandemii COVID-19*, S. Kańduła, J. Przybylska (red.), Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu, Poznań 2022, s. 75–98. <https://doi.org/10.18559/978-83-8211-104-0/4>

<sup>550</sup> I. Shibata: *The distributional impact of recessions: The global financial crisis and the COVID-19 pandemic recession*. Journal of Economics and Business 2021, May–June, 115. <https://doi.org/10.1016/j.jeconbus.2020.105971>

izolacji pandemicznej są największe ośrodki miejskie oraz regiony i miejscowości o walorach turystycznych i uzdrowiskowych<sup>551</sup>.

Silnie negatywny wpływ pandemii koronawirusa na działalność turystyczną i uzdrowiskową w 2020 roku uwidocznił się nie tylko w skali ogólnopolskiej, lecz również regionalnej i lokalnej<sup>552</sup>. O bezprecedensowych trudnościach, którym musiały sprostać gminy turystyczne i uzdrowiskowe, świadczą następujące wskaźniki uwidaczniające skalę spadku ruchu turystów i kuracjuszy w Polsce w roku 2020, w porównaniu z rokiem 2019<sup>553</sup>:

- spadek liczby osób korzystających z turystycznych obiektów noclegowych o 49%,
- spadek liczby noclegów udzielonych turystom o 44%,
- spadek liczby kuracjuszy leczonych stacjonarnie w zakładach lecznictwa uzdrowiskowego o 50%.

Pytanie badawcze, na które będzie poszukiwana odpowiedź, brzmi: jak zmieniła się kondycja budżetowa gmin turystycznych i uzdrowiskowych w okresie pandemii koronawirusa, w porównaniu z innymi gminami? Studium empiryczne przedstawione w niniejszym rozdziale wnosi trojakiego rodzaju wkład w istniejącą literaturę przedmiotu. Po pierwsze, stanowi ono uzupełnienie wcześniejszych badań na temat wpływu pandemii koronawirusa na finanse samorządu terytorialnego: zagranicznych (np. dla Czech i Słowacji<sup>554</sup>, USA<sup>555</sup>) oraz krajo-

<sup>551</sup> European Committee of the Regions i OECD: *The impact of the COVID-19 crisis on regional and local governments: Main findings from the joint CoR-OECD survey*. 2020. <https://cor.europa.eu/en/events/Documents/ECON/fb952497-en.pdf>; OECD: *The territorial impact of COVID-19: Managing the crisis across levels of government*. OECD Policy Responses to Coronavirus (COVID-19). OECD Publishing, Paris 2020. <https://doi.org/10.1787/d3e314e1-en>; A. Panasiuk: *Przyczynki do badań nad wpływem pandemii na stan gospodarki turystycznej*, [w:] *Turystyka w naukach społecznych*, t. 3, K. Nessel (red.), Uniwersytet Jagielloński. Instytut Przedsiębiorczości, Kraków 2020; P. Swianiewicz, J. Łukomska: *Zmiany dochodów własnych JST w 2020 roku. Ranking*, [https://wspolnota.org.pl/fileadmin/user\\_upload/Nr\\_11\\_Dochody\\_wlasne\\_JST\\_w\\_2020.pdf](https://wspolnota.org.pl/fileadmin/user_upload/Nr_11_Dochody_wlasne_JST_w_2020.pdf)

<sup>552</sup> D. Reško: *Wpływ pandemii Sars-Cov-2 na poziom ruchu turystycznego na przykładzie gmin uzdrowiskowych Małopolski*. Studia Ekonomiczne. Gospodarka, Społeczeństwo, Środowisko 2022, t. 1, 5–24; K. Stojczew: *Ocena wpływu pandemii koronawirusa na branżę turystyczną w Polsce*. Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu 2021, t. 65(1), s. 157–172.

<sup>553</sup> Główny Urząd Statystyczny, Urząd Statystyczny w Rzeszowie: *Turystyka w 2020 r.* Warszawa, Rzeszów 2021, s. 29; Główny Urząd Statystyczny: *Działalność lecznicza zakładów lecznictwa uzdrowiskowego i stacjonarnych zakładów rehabilitacji leczniczej w 2020 roku, Informacje Sygnalne, 09.06.2021*. <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/zdrowie/zdrowie/dzialalnosc-lecznicza-zakladow-lecznictwa-uzdrowiskowego-i-stacjonarnych-zakladow-rehabilitacji-leczniczej-w-2020-roku,12,5.html>

<sup>554</sup> J. Nemeč, D. Špaček: *The Covid-19 pandemic and local government finance: Czechia and Slovakia*. Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management 2020, vol. 32 (5), s. 837–846.

<sup>555</sup> T. Gordon, L. Dadayan, K. Rueben: *State and local government finances in the COVID-19 era*. National Tax Journal 2020, vol. 73(3), s. 733–758.



wych<sup>556</sup>. Po drugie, można wskazać na rozszerzenie zakresu badań nad kondycją budżetową gmin turystycznych i uzdrowiskowych. Wysiłki badaczy dotychczas koncentrowały się na zagadnieniach konstrukcji i znaczenia fiskalnego opłaty miejscowej i uzdrowiskowej<sup>557</sup>. Stosunkowo rzadko podejmowano zaś temat związków między turystyką a kondycją budżetową gmin<sup>558</sup>. Wreszcie, należy odnotować wkład na płaszczyźnie metodycznej, gdyż jak dotąd nieliczni badacze stosowali metody quasi-eksperymentalne w obszarze finansów samorządu terytorialnego w Polsce<sup>559</sup>. Niewątpliwą zaletą tej grupy metod jest to, że uprawniają one – po spełnieniu pewnych warunków – do wyciągania wniosków o charakterze przyczynowo-skutkowym.

## 1. Przegląd literatury przedmiotu

Literatura przedmiotu wskazuje, że pełnienie funkcji turystycznych i uzdrowiskowych wpływa korzystnie na kondycję budżetową gmin w Polsce. Dowody na występowanie pozytywnych związków między ruchem turystycznym a kondycją budżetową gmin można znaleźć w badaniach empirycznych dotyczących różnych

<sup>556</sup> S. Kańduła, J. Przybylska: *Odpowiedź polskich...*, op. cit.; K. Kostyk-Siekierska: *Wpływ pandemii COVID-19 na sytuację finansową i funkcjonowanie jednostek samorządu terytorialnego*. Zeszyty Naukowe Małopolskiej Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Tarnowie 2021, t. 51(3), s. 29-45; B. Krawczyk: *Pandemia uderza w budżety samorządów*. Przegląd Komunalny 2021, t. 1, s. 1-12; J. Łubina: *Oddziaływanie pandemii COVID-19 na finanse jednostek samorządu terytorialnego*. Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu 2021, t. 9(4), s. 103-116; A. Nelicki: *Wpływ ustawodawstwa...*, op. cit.. P. Swianiewicz, J. Łukomska: *Najbogatsze samorządy w 2020 roku. Ranking dochodów JST*, [https://wspolnota.org.pl/fileadmin/user\\_upload/Reklamy/Najbogatsze\\_samorzady\\_2020.pdf](https://wspolnota.org.pl/fileadmin/user_upload/Reklamy/Najbogatsze_samorzady_2020.pdf)

<sup>557</sup> M.in.: M. Będzieszak: *Opłaty w budżetach miast na prawach powiatów w Polsce – dodatkowe obciążenie społeczności lokalnej czy instrument równoważenia budżetów*. Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu 404, 2015, s. 11-23; R. Kwaśniewski, I. Majewska: *Opłata miejscowa i uzdrowiskowa na przykładzie gmin województwa kujawsko-pomorskiego*. Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu 2016, t. 4(4), s. 97-120; D. Budzeń, S. Kańduła: *Opłaty lokalne. Niewykorzystane źródło dochodów gmin wiejskich w Polsce?* Studia BAS 2021, nr 1(65), s. 203-227.

<sup>558</sup> P. Swianiewicz: *Sytuacja finansowa miast i gmin turystycznych*. Biuletyn Instytutu Turystyki 1989, t. 2, s. 5-11; idem.: *Zróżnicowanie polityk finansowych władz lokalnych*, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Gdańsk 1996; M. Derek, A. Kowalczyk, P. Swianiewicz: *Wpływ turystyki na sytuację finansową i rozwój miast w Polsce (na przykładzie miast średniej wielkości)*. Prace i Studia Geograficzne 2005, t. 35, s. 199-217; R. Sobko, D. Janiszewska: *Zróżnicowanie sytuacji finansowej gmin nadmorskich w Polsce*. Zeszyty Naukowe Wydziału Nauk Ekonomicznych 2020, t. 1(24), s. 143-154.

<sup>559</sup> Do wyjątków należą: J. Kantorowicz: *Electoral systems and fiscal policy outcomes: Evidence from Poland*. European Journal of Political Economy 2017, vol. 47, s. 36-60; P. Swianiewicz, J. Łukomska: *Is small beautiful? The quasi-experimental analysis of the impact of territorial fragmentation on costs in Polish local governments*. Urban Affairs Review 2019, vol. 55(3), s. 832-855.

okresów: lat 80. XX wieku<sup>560</sup>, lat 90. XX wieku<sup>561</sup>, pierwszej dekady XXI wieku<sup>562</sup>. Zatem prawidłowość ta okazuje się być utrwalona w czasie.

Należy jednak zauważyć, że sytuacja budżetowa w rozpatrywanej grupie gmin jest znacznie zróżnicowana, na co wskazują chociażby wyniki analizy na próbie gmin nadmorskich w latach 2013–2017<sup>563</sup>. Podobnie, na podstawie ogólnego badania dla wszystkich gmin w Polsce w latach 2005 i 2006, uzupełnionego o szczegółowe studia przypadków czterech gmin (Cisna, Krempna, Mikołajki i Rewal), stwierdzono, że funkcja turystyczna może, ale nie musi być czynnikiem rozwoju społeczno-gospodarczego w skali lokalnej<sup>564</sup>.

Posiadanie statusu uzdrowiska pociąga za sobą zarówno korzyści, jak i koszty. Przedstawiciele gmin, na terenie których znajdują się uzdrowiska, upatrują w tym przede wszystkim szansy na rozwój gminy: wydłużenie sezonu turystycznego, wsparcie przedsiębiorczości i tworzenie miejsc pracy, zwiększenie prestiżu i rozpoznawalności gminy, dostęp do dodatkowych środków publicznych (np. opłaty uzdrowskiej, środków Unii Europejskiej). Choć przeważają opinie o tym, że status uzdrowiska wpływa pozytywnie na jakość życia mieszkańców, to dostrzeżone są pewne utrudnienia: bariery dla działalności gospodarczej z uwagi na wymogi środowiskowe, natłok turystów i związane z tym uciążliwości (tłok, hałas, zaśmiecanie). Zauważyć przy tym trzeba, że większość gmin uzdrowskich w Polsce boryka się z problemem depopulacji<sup>565</sup>.

Warto wspomnieć o analizie i ocenie sytuacji budżetowej gmin turystycznych w warunkach pandemii koronawirusa przeprowadzonej przez R. Sobko<sup>566</sup>. Badaniem objęto Mielno oraz Karpacz. Skonstatowano, że izolacja pandemiczna dotknęła w większym stopniu typową gminę górską niż typową gminę nadmorską.

Z przedstawionego przeglądu literatury wynika, że choć pełnienie funkcji turystycznych i uzdrowskich ma, ogólnie biorąc, pozytywny wpływ na sytuację budżetową gmin, to związek między walorami turystycznymi i uzdrowskimi a szeroko rozumianym rozwojem lokalnym nie jest jednoznaczny. Nie ma zaś wątpliwości co do tego, że rozpatrywana grupa gmin cechuje się specyficznymi warunkami działalności bieżącej i rozwojowej. Uzasadnia to szczegółowe, skoncentrowane na nich badania, zwłaszcza w obliczu bezprecedensowej sytuacji kryzysowej.

<sup>560</sup> P. Swianiewicz: *Sytuacja finansowa...*, op. cit.

<sup>561</sup> Idem: *Zróżnicowanie polityk...*, op. cit.

<sup>562</sup> M. Derek, A. Kowalczyk, P. Swianiewicz: *Wpływ turystyki...*, op. cit.

<sup>563</sup> R. Sobko, D. Janiszewska: *Zróżnicowanie sytuacji...*, op. cit.

<sup>564</sup> M. Derek: *Funkcja turystyczna jako czynnik rozwoju lokalnego w Polsce*. Rozprawa doktorska. Wydział Geografii i Studiów Regionalnych Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2008.

<sup>565</sup> J. Wiktorowicz: *Raport z badania nt. „Diagnoza gmin uzdrowskich w Polsce”*. Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego, Badania i Raporty 2020, 10. [https://www.nist.gov.pl/files/texts/1606897297\\_BADANIA%20I%20RAPORTY%2010%202020.pdf](https://www.nist.gov.pl/files/texts/1606897297_BADANIA%20I%20RAPORTY%2010%202020.pdf)

<sup>566</sup> R. Sobko: *The Impact of the COVID-19 Pandemic on Local Government Finances—a Case Study of Holiday Resort Communes in Poland, Covid-19 Implications for the Economy*, W. Nowiński, J. Rymarczyk, K. Starzyk (red.), The WSB University in Poznań Press, Poznań 2022.

## 2. Hipoteza badawcza i metodyka badania

Mając na względzie znaczny spadek ruchu turystów i kuracjuszy, sformułowano hipotezę badawczą, według której w okresie pandemii koronawirusa kondycja budżetowa gmin turystycznych i uzdrowiskowych pogorszyła się, w porównaniu z innymi gminami. Aby ją zweryfikować, zastosowano metodę podwójnej różnicy (metodę różnicy w różnicach, ang. *difference-in-differences*)<sup>567</sup>. Schemat badania przedstawiono w tabeli 17.1. W pierwszej kolejności należało dokonać podziału badanych jednostek na dwie grupy: gminy turystyczne i uzdrowiskowe (grupa poddana „terapii”) oraz pozostałe gminy (grupa kontrolna) oraz wyodrębnić okres przed „terapią” i w jej trakcie (odpowiednio: okres przed pandemią oraz okres pandemii). W poszczególnych komórkach tabeli (oznaczonych jako a, b, c i d) umieszcza się średnią wartość rozpatrywanej zmiennej dla danej podgrupy obserwacji, np. a – średnie dochody własne na mieszkańca w gminach turystycznych i uzdrowiskowych w okresie przed pandemią. Przedmiotem zainteresowania jest podwójna różnica (różnica w różnicach), tj. wynik działania w dolnej prawej komórce tabeli:  $c - a - (d - b) = (c - d) - (a - b)$ . Określa on zmianę miernika określającego kondycję budżetową gmin turystycznych i uzdrowiskowych w okresie pandemii, w porównaniu z pozostałymi gminami, po wyeliminowaniu różnic, które istniały w tym zakresie w okresie przed pandemią. Kluczowym założeniem metody różnicy w różnicach jest to, że w okresie przed „terapią” badana zmienna wykazywała podobne tendencje zmian w obu grupach (założenie równoległości trendów) (por. rysunek 17.1). Spełnienie tego warunku wzmacnia stwierdzenie, że czynnikiem, który stoi za zidentyfikowanymi różnicami, jest kryzys pandemiczny.

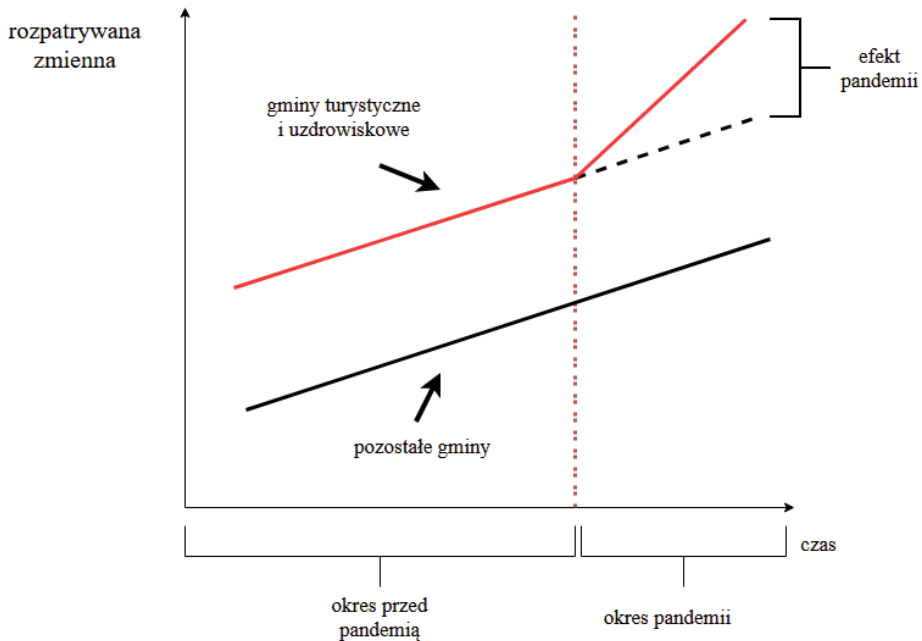
Tabela 17.1. Koncepcja badania – ujęcie tabelaryczne

Wyszczególnienie	Gminy turystyczne i uzdrowiskowe	Pozostałe gminy	Różnica
Okres przed pandemią	a	b	a – b
Okres pandemii	c	d	c – d
Różnica	c – a	d – b	$c - a - (d - b) = (c - d) - (a - b)$

Źródło: opracowanie własne

Badaniem objęto wszystkie gminy w Polsce, z wyłączeniem miast na prawach powiatu. W porównaniu z pozostałymi gminami dysponują one bowiem chociażby szerszym katalogiem dochodów własnych. Do przeprowadzenia badania posłużono się danymi udostępnionymi w: bazie sprawozdań budżetowych Ministerstwa

<sup>567</sup> J.D. Angrist, J.S. Pischke: *Mostly harmless econometrics: An empiricist's companion*, Princeton University Press, Princeton 2009.



Rysunek 17.1. Koncepcja badania – ujęcie graficzne

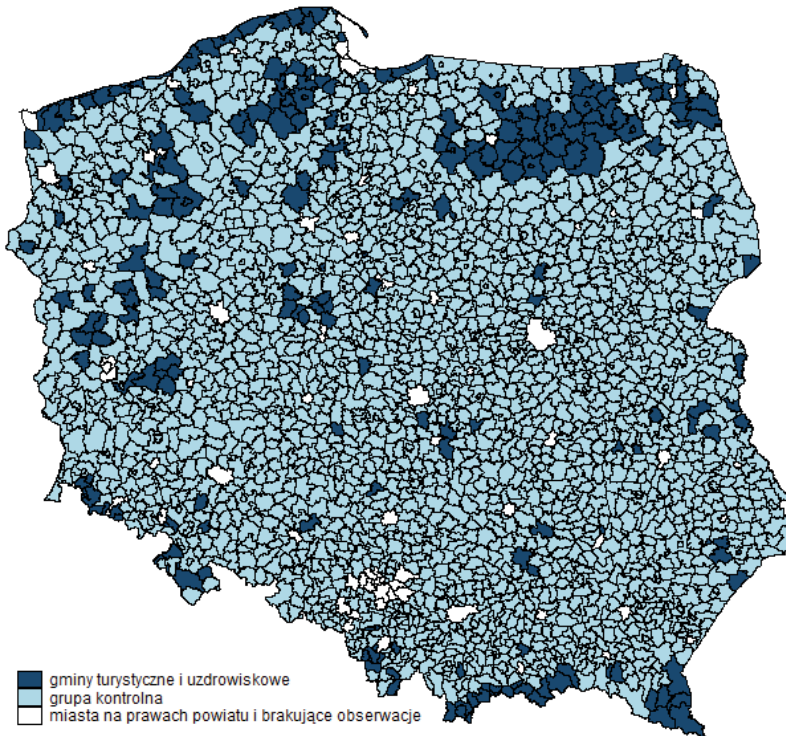
Źródło: opracowanie własne

Finansów, Banku Danych Lokalnych GUS oraz bazy danych Głównego Urzędu Geodezji i Kartografii.

Za okres przed pandemią koronawirusa przyjęto lata 2017–2019, zaś okres pandemii był reprezentowany przez rok 2020. W 2021 roku nastąpiła wyraźna poprawa warunków prowadzenia działalności turystycznej i uzdrowiskowej w Polsce. Dość odnotować, że we wzmiankowanym roku liczba osób korzystających z turystycznych obiektów noclegowych wzrosła o 23%, w porównaniu z rokiem poprzednim. W przypadku liczby noclegów udzielonych turystom analogiczny wzrost wyniósł 22%, zaś liczby kuracjuszy – 35%<sup>568</sup>. Z tego względu rok 2021 nie został włączony do okresu badania.

Do grupy gminy turystycznych i uzdrowiskowych przyporządkowano gminy, w których co najmniej raz w latach 2017–2020 odnotowano dodatnie planowane lub wykonane dochody z tytułu opłaty miejscowej lub opłaty uzdrowiskowej. Zgodnie z art. 17 Ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokal-

<sup>568</sup> Główny Urząd Statystyczny, Urząd Statystyczny w Rzeszowie: *Turystyka w 2021 r.* Warszawa, Rzeszów 2022; Główny Urząd Statystyczny: *Działalność lecznicza zakładów lecznictwa uzdrowiskowego i stacjonarnych zakładów rehabilitacji leczniczej w 2021 roku, Informacje Sygnalne*, 09.06.2022. <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/zdrowie/zdrowie/dzialalnosc-lecznicza-zakladow-lecznictwa-uzdrowiskowego-i-stacjonarnych-zakladow-rehabilitacji-leczniczej-w-2021-roku,12,6.html>



Rysunek 17.2. Rozkład przestrzenny badanej populacji  
 Objaśnienie: kryterium przyporządkowania – kryterium prawne.  
 Źródło: opracowanie własne

nych<sup>569</sup> pobór opłaty miejscowej jest możliwy w miejscowościach posiadających korzystne właściwości klimatyczne, walory krajobrazowe oraz warunki umożliwiające pobyt osób w tych celach i w miejscowościach znajdujących się na obszarach, którym nadano status obszaru ochrony uzdrowskowej. Z kolei do poboru opłaty uzdrowskowej uprawniono rady gmin, do których przynależą miejscowości znajdujące się na obszarach, którym nadano status uzdrowska. Warunki, jakie muszą być łącznie spełnione, aby danemu obszarowi został nadany status uzdrowska lub status obszaru ochrony środowiskowej, są określone w art. 34 Ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o lecznictwie uzdrowskowym, uzdrowskach i obszarach ochrony uzdrowskowej oraz o gminach uzdrowskowych<sup>570</sup>.

Na rysunku 17.2 przedstawiono rozkład przestrzenny badanej populacji. Jak z niego wynika, większość gmin turystycznych i uzdrowskowych jest położona w pasie północnym (obszary nadmorskie i pojezierza) i południowym (obszary górskie). Dodatkowe informacje na temat struktury badanej populacji zawarto w tabeli 17.2. Jak wskazują jej dane, w grupie kontrolnej znalazło się 2177 gmin.

<sup>569</sup> Tekst jednolity: Dz.U. 2023, poz. 70.

<sup>570</sup> Tekst jednolity: Dz.U. 2023, poz. 151.

Pośród gmin turystycznych i uzdrowiskowych zdecydowaną większość (195 z 234) stanowiły te, w których planowano lub wykonywano dochody tylko z opłaty miejscowej. Co ciekawe, w 14 gminach (planowane) wpływy z opłaty miejscowej współwystępowały z (planowanymi) wpływami z opłaty uzdrowiskowej.

Tabela 17.2. Struktura badanej populacji

Wyszczególnienie	Opłata uzdrowiskowa (NIE)	Opłata uzdrowiskowa (TAK)	Ogółem
Opłata miejscowa (NIE)	2 177	25	2 202
Opłata miejscowa (TAK)	195	14	209
Ogółem	2 372	39	2 411

Źródło: opracowanie własne

Zaproponowane kryterium podziału populacji na grupę gmin turystycznych i uzdrowiskowych oraz grupę kontrolną (kryterium prawne) ma pewne mankamenty. Po pierwsze, można dyskutować, czy kryteria ustawowe, na mocy których identyfikuje się miejscowości o walorach turystycznych i uzdrowiskowych, oraz praktyka ich stosowania odzwierciedlają faktyczne znaczenie turystyki w danej gminie. Po drugie, od 1 stycznia 2016 roku opłata miejscowa i opłata uzdrowiskowa są fakultatywne<sup>571</sup>. Możliwe jest zatem błędne przyporządkowanie gminy do grupy kontrolnej w sytuacji, gdy mimo posiadanych walorów turystycznych lub/i uzdrowiskowych rada gminy nie zdecydowała się na pobór stosownej opłaty lokalnej. Poszukując alternatywnego podejścia do wyłonienia grupy gmin turystycznych i uzdrowiskowych (kryterium funkcjonalnego), sięgnięto po literaturę przedmiotu, w której proponowane są różnorakie mierniki charakteryzujące znaczenie turystyki w gospodarce lokalnej. Zaliczają się do nich<sup>572</sup>:

- wskaźnik funkcji turystycznej (wskaźnik Baretje'a-Deferta) – relacja liczby miejsc noclegowych do liczby stałych mieszkańców;
- wskaźnik intensywności ruchu turystycznego (wskaźnik Charvata) – relacja liczby udzielonych noclegów do liczby stałych mieszkańców;
- wskaźnik gęstości ruchu turystycznego (wskaźnik Deferta) – relacja liczby korzystających z noclegów do powierzchni w km<sup>2</sup>;

<sup>571</sup> S. Kańduła, J. Śmiechowicz: *Podatki i opłaty lokalne w kontekście międzygminnych nierówności dochodowych*. *Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio H-Oeconomia* 2016, t. 50(1), s. 741.

<sup>572</sup> A.R. Szromek: *Pomiar funkcji turystycznej obszarów za pomocą wskaźników funkcji turystycznej na przykładzie obszarów państw europejskich*. *Studia Ekonomiczne* 2013, t. 132, s. 91–103; M. Hendel: *Przydatność wskaźników funkcji turystycznej w ocenie rozwoju turystycznego obszaru na przykładzie gminy Ustroń*. *Zeszyty Naukowe. Organizacja i Zarządzanie* 2016, t. 87, s. 157–170.

- wskaźnik gęstości bazy noclegowej – relacja liczby miejsc noclegowych do powierzchni w km<sup>2</sup>.

Z uwagi na dostępność porównywalnych i wiarygodnych danych na poziomie gmin, w niniejszym rozdziale posłużono się wskaźnikiem Baretje'a-Deferta. W odróżnieniu od wskaźników uwzględniających liczbę turystów czy też liczbę noclegów, jest on mniej zmienny w czasie i mniej podatny na manipulowanie. W ocenie znaczenia działalności turystycznej dla gospodarki lokalnej bardziej zasadne zdaje się ponadto odniesienie do liczby mieszkańców, a nie do powierzchni gminy. Kluczowe znaczenie ma określenie granicznego poziomu wskaźnika, na podstawie którego następuje zaklasyfikowanie gminy do jednej z dwóch grup. I tak, w analizie wrażliwości za punkt odniesienia przyjęto, że jest to minimum 5 miejsc noclegowych na 100 stałych mieszkańców. Kryterium uznano za spełnione, gdy poziom ten został osiągnięty przynajmniej raz w latach 2017–2020.

Na kondycję budżetową gminy składa się szereg czynników: od źródeł pozyskiwania środków publicznych i kierunków ich wykorzystania po zadłużenie jednostki, które wiąże się z koniecznością jego terminowej spłaty i obsługi. W przypadku gospodarki budżetowej jednostek samorządu terytorialnego punktem odniesienia są często dochody własne oraz wydatki majątkowe. Biorąc pod uwagę przedstawione względy, w niniejszym badaniu uwzględniono:

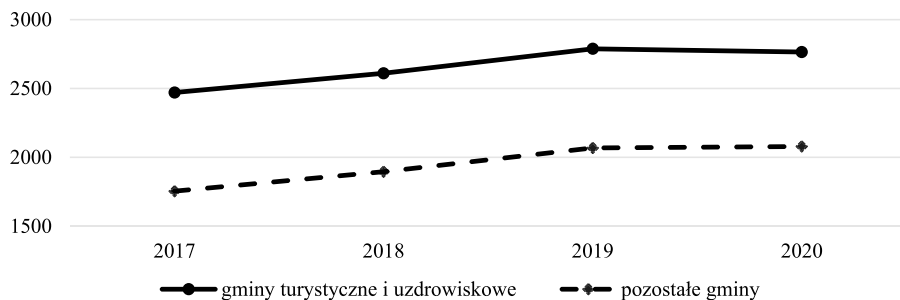
- dochody własne na mieszkańca,
- udział dochodów własnych w dochodach ogółem,
- wydatki majątkowe na mieszkańca,
- udział wydatków majątkowych w wydatkach ogółem,
- relację długu do dochodów ogółem.

Wzięto pod uwagę dochody własne w ujęciu szerokim (*sensu largo*), tj. z uwzględnieniem udziałów gmin w podatkach dochodowych. Wskaźniki dochodów własnych i wydatków majątkowych na mieszkańca skorygowano o inflację. Ponadto kalkulacji dochodów własnych na mieszkańca oraz udziału dochodów własnych w dochodach ogółem za 2020 rok wyłączono dochody pochodzące z Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych, które – wbrew uzasadnionym wątpliwościom – w oficjalnej statystyce zalicza się do dochodów własnych<sup>573</sup>.

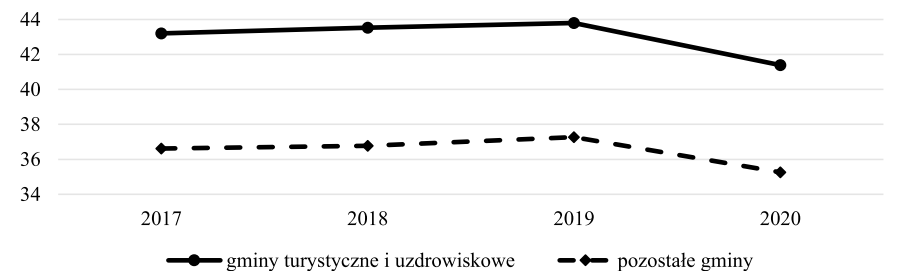
### 3. Wyniki badania

Na rysunku 17.3 przedstawiono tendencje zmian kondycji budżetowej gmin w latach 2017–2020 pod względem rozpatrywanych mierników, w podziale na gminy turystyczne i uzdrowiskowe oraz pozostałe gminy. Wskazuje on, że w przypadku każdego z mierników spełnione zostało założenie równoległości trendów w okresie przed „terapią” (tj. w latach 2017–2019).

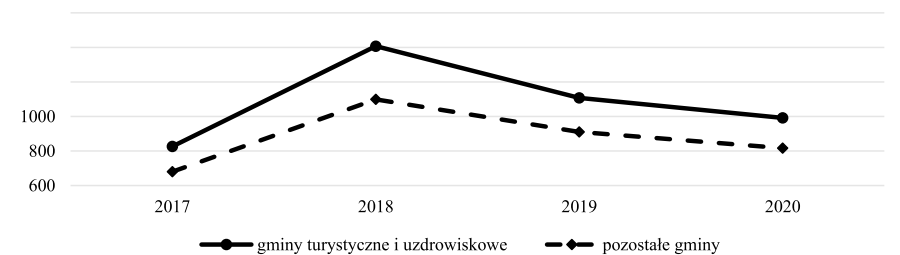
<sup>573</sup> E. Malinowska-Misiąg: *Finanse jednostek samorządu terytorialnego w Polsce w pierwszym roku pandemii*. Optimum. Economic Studies 2022, vol. 107(1), s. 48–63.



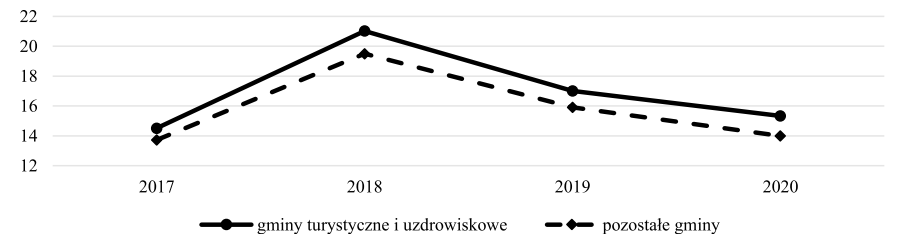
dochody własne na mieszkańca (w cenach stałych z 2020 roku, w zł)



udział dochodów własnych w dochodach ogółem (w proc.)

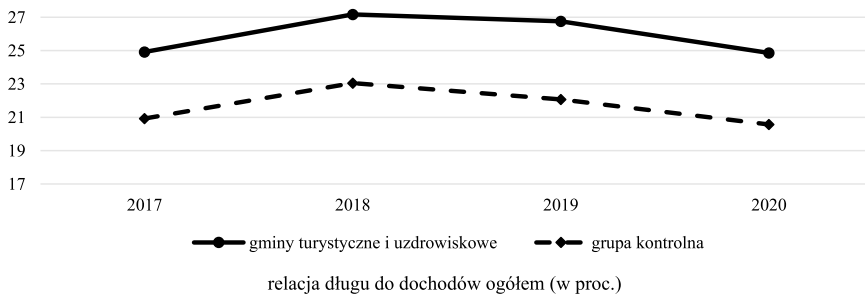


wydatki majątkowe na mieszkańca (w cenach stałych z 2020 roku, w zł)



udział wydatków majątkowych w wydatkach ogółem (w proc.)





Rysunek 17.3. Mierniki kondycji budżetowej w gminach turystycznych i uzdrowiskowych oraz pozostałych gminach w latach 2017–2020

Źródło: opracowanie własne

W tabelach 17.3–17.7 zestawiono wyniki badania przeprowadzonego z wykorzystaniem podziału gmin według kryterium prawnego. I tak, z tabeli 17.3 wynika, że zarówno w okresie przed pandemią, jak i w jej trakcie gminy turystyczne i uzdrowiskowe cechowały się wyższą zdolnością do samofinansowania działalności, w porównaniu z pozostałymi gminami. Co prawda różnica między średnim poziomem dochodów własnych na mieszkańca w dwóch wzmiankowanych grupach gmin spadła z blisko 717 zł w latach 2017–2019 do 686 zł w roku 2020, lecz spadek ten okazał się nieistotny statystycznie. Warto odnotować, że nawet po wyeliminowaniu dochodów z Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych i skorygowaniu o wpływ inflacji odnotowany został wzrost dochodów własnych *per capita* w roku 2020, w porównaniu z latami 2017–2019. Negatywny wpływ pandemii na samodzielność dochodową gmin w Polsce okazał się mniej dotkliwy, niż przewidywano u progu pandemii.

Tabela 17.3. Dochody własne na mieszkańca (w cenach stałych z 2020 roku, w zł) – podwójna różnica

Wyszczególnienie	Gminy turystyczne i uzdrowiskowe	Pozostałe gminy	Różnica
Lata 2017–2019	2623,03	1906,29	716,74*** (50,72)
Rok 2020 <sup>a</sup>	2764,96	2078,80	686,16*** (87,85)
Różnica	141,93 (96,40)	172,51*** (31,60)	-30,58 (101,45)

<sup>a</sup> Z pominięciem dochodów pochodzących z Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych.

W nawiasach podano błędy standardowe. Istotność statystyczna na poziomie: \*\*\*  $\alpha = 0,01$ ; \*\*  $\alpha = 0,05$ ;

\*  $\alpha = 0,1$

Źródło: opracowanie własne

Mniej optymistyczny obraz wyłania się z analizy udziału dochodów własnych w dochodach ogółem, której wyniki ujęto w tabeli 17.4. Jak się bowiem okazuje, w obu grupach gmin w roku 2020 istotnie statystycznie spadło znaczenie własnych źródeł finansowania. Jednocześnie, podobnie jak pod względem dochodów własnych na mieszkańca, również pod względem udziału dochodów własnych w dochodach ogółem sytuacja budżetowa gmin turystycznych i uzdrowiskowych okazała się lepsza od pozostałych gmin. Nie zmieniło się w sposób istotny w warunkach pandemii.

Tabela 17.4. Udział dochodów własnych w dochodach ogółem (w proc.) – podwójna różnica

Wyszczególnienie	Gminy turystyczne i uzdrowiskowe	Pozostałe gminy	Różnica
Lata 2017-2019	43,51	36,89	6,62*** (0,49)
Rok 2020	41,39	35,26	6,13*** (0,84)
Różnica <sup>a</sup>	-2,12** (0,92)	-1,63*** (0,30)	-0,49 (0,97)

<sup>a</sup> Z pominięciem dochodów pochodzących z Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych.

W nawiasach podano błędy standardowe. Istotność statystyczna na poziomie: \*\*\*  $\alpha = 0,01$ ; \*\*  $\alpha = 0,05$ ;

\*  $\alpha = 0,1$

Źródło: opracowanie własne

W ślad za wyższą zdolnością do samofinansowania działalności gminy turystyczne i uzdrowiskowe okazały się przeznaczać w latach 2017-2020 więcej środków w przeliczeniu na mieszkańca na powiększanie majątku rzeczowego i finansowego. Warto również odnotować, średnio biorąc, osłabienie aktywności inwestycyjnej w całej rozpatrywanej populacji w warunkach pandemii. Choć dystans między gminami turystycznymi i gminami uzdrowiskowymi a pozostałymi gminami pod względem wydatków majątkowych na mieszkańca zmniejszył się w roku 2020, to zmiana ta okazała się nieistotna statystycznie (patrz tabela 17.5).

W warunkach pandemii, mimo rządowego wsparcia, spadło również przeciętne znaczenie wydatków majątkowych na tle wydatków ogółem gmin. Jak wskazują dane tabeli 17.6, przekraczające 2 punkty procentowe spadki rozpatrywanego udziału w obu grupach gmin okazały się istotne statystycznie. Ponownie jednak podwójna różnica – stanowiąca punkt odniesienia – nie była istotna statystycznie. Nie znaleziono zatem empirycznego potwierdzenia dla postawionej hipotezy badawczej.

W latach 2017-2020 gminy turystyczne i uzdrowiskowe cechowały się wyższym poziomem zadłużenia, w porównaniu z pozostałymi gminami. Pozornie stoi to w sprzeczności z wyższą samodzielnością dochodową gmin turystycznych i uzdrowiskowych, bowiem w myśl indywidualnego wskaźnika zadłużenia gminom

**Rozdział 17. KONDYCJA BUDŻETOWA GMIN TURYSTYCZNYCH I UZDROWISKOWYCH W OBLICZU... 313**
**Tabela 17.5. Wydatki majątkowe na mieszkańca (w cenach stałych z 2020 roku, w zł) – podwójna różnica**

Wyszczególnienie	Gminy turystyczne i uzdrowiskowe	Pozostałe gminy	Różnica
Lata 2017-2019	1113,58	896,61	216,99*** (27,99)
Rok 2020	991,60	816,52	175,08*** (48,49)
Różnica	-121,98*** (53,20)	-80,09*** (17,44)	-41,88 (55,99)

W nawiasach podano błędy standardowe. Istotność statystyczna na poziomie: \*\*\*  $\alpha = 0,01$ ; \*\*  $\alpha = 0,05$ ; \*  $\alpha = 0,1$

Źródło: opracowanie własne

**Tabela 17.6. Udział wydatków majątkowych w wydatkach ogółem (w proc.) – podwójna różnica**

Wyszczególnienie	Gminy turystyczne i uzdrowiskowe	Pozostałe gminy	Różnica
Lata 2017-2019	17,51	16,37	1,14*** (0,33)
Rok 2020	15,34	14,00	1,34*** (0,57)
Różnica	-2,17*** (0,63)	-2,37*** (0,21)	0,20 (0,66)

W nawiasach podano błędy standardowe. Istotność statystyczna na poziomie: \*\*\*  $\alpha = 0,01$ ; \*\*  $\alpha = 0,05$ ; \*  $\alpha = 0,1$

Źródło: opracowanie własne

o lepszej kondycji budżetowej pozostawiono szersze pole do zaciągania zadłużenia ze względu na ich większą zdolność do spłaty i obsługi długu. Jak wskazują dane tabeli 17.7, gminy turystyczne i uzdrowiskowe korzystają z tej możliwości. Można to również przypisać chęci sprostania coraz wyższym wymaganiom turystów i kuracjuszy co do zakresu i jakości lokalnej infrastruktury publicznej. W obu grupach gmin pierwszy rok pandemii nie skutkowało wzrostem zadłużenia, w porównaniu z latami 2017-2019, a co więcej w pozostałych gminach odnotowano istotny statystycznie spadek przeciętnej relacji długu do dochodów ogółem o 1,45 punktu procentowego. Tak jak w przypadku omówionych wcześniej czterech wskaźników nie udało się potwierdzić przypuszczenia o tym, że w okresie pandemii kondycja budżetowa gmin turystycznych i uzdrowiskowych relatywnie się pogorszyła.

W tabeli 17.8 zestawiono wyniki analizy wrażliwości. Polegała ona na tym, że zamiast kryterium prawnego przyporządkowania gmin do obu grup posłużono się

Tabela 17.7. Relacja długu do dochodów ogółem (w proc.) – podwójna różnica

Wyszczególnienie	Gminy turystyczne i uzdrowiskowe	Pozostałe gminy	Różnica
Lata 2017-2019	26,28	22,02	4,26*** (0,60)
Rok 2020	24,86	20,57	4,30*** (1,04)
Różnica	-1,42 (1,15)	-1,45*** (0,38)	0,03 (1,21)

W nawiasach podano błędy standardowe. Istotność statystyczna na poziomie: \*\*\*  $\alpha = 0,01$ ; \*\*  $\alpha = 0,05$ ; \*  $\alpha = 0,1$

Źródło: opracowanie własne

Tabela 17.8. Podwójne różnice w analizie z wykorzystaniem kryterium prawnego i kryterium funkcjonalnego

Wyszczególnienie	Kryterium prawne	Kryterium funkcjonalne
	podwójna różnica	
Dochody własne na mieszkańca	-30,58 (101,45)	-59,46 (108,78)
Udział dochodów własnych w dochodach ogółem	-0,49 (0,97)	-1,08 (1,04)
Wydatki majątkowe na mieszkańca	-41,88 (55,99)	-65,59 (60,07)
Udział wydatków majątkowych w wydatkach ogółem	0,20 (0,66)	-0,07 (0,71)
Relacja długu do dochodów ogółem	0,03 (1,21)	-0,45 (1,30)

W nawiasach podano błędy standardowe. Istotność statystyczna na poziomie: \*\*\*  $\alpha = 0,01$ ; \*\*  $\alpha = 0,05$ ; \*  $\alpha = 0,1$

Źródło: opracowanie własne

kryterium funkcjonalnym. Wniosek o nieistotnej statystycznie zmianie różnic między gminami turystycznymi i uzdrowiskowymi a pozostałymi gminami pod względem rozpatrywanych wskaźników budżetowych pozostał w mocy. Okazał się on zatem niewrażliwy na zastosowane alternatywnego sposobu klasyfikacji badanych jednostek.

## Podsumowanie

W niniejszym rozdziale zbadano zmiany kondycji budżetowej gmin turystycznych i uzdrowiskowych w obliczu pandemii koronawirusa, w porównaniu z innymi gminami w Polsce. Zważywszy na istniejące już przed wybuchem pandemii różnice chociażby w poziomie wyposażenia w dochody własne, konieczne okazało się zastosowanie metody różnicy w różnicach.

Z przeprowadzonego badania wynika, że pod względem dochodów własnych oraz wydatków majątkowych sytuacja gmin turystycznych i uzdrowiskowych była w całym badanym okresie (tj. w latach 2017–2020) lepsza niż pozostałych gmin. Odmienny wniosek dotyczy zadłużenia w relacji do dochodów ogółem. Gminy turystyczne i uzdrowiskowe były w latach 2017–2020 bardziej zadłużone, w porównaniu z pozostałymi gminami. Kryzys pandemiczny nie pociągnął za sobą zmian w relatywnej pozycji wyodrębnionych dwóch grup gmin. Przytoczone wnioski nie uległy zmianie, gdy w miejsce kryterium prawnego przyporządkowania gmin (pobór opłaty miejscowej lub opłaty uzdrowiskowej) zastosowane zostało kryterium funkcjonalne (relacja liczby turystów w relacji do liczby stałych mieszkańców  $\geq 5$ ). Konkludując, wbrew przypuszczeniom, w okresie pandemii koronawirusa nie zidentyfikowano relatywnego pogorszenia się kondycji budżetowej gmin turystycznych i uzdrowiskowych.

Ogólnie biorąc, niniejsze badanie potwierdza wnioski z wcześniejszych (wstępnych) analiz wskazujące na niewielki wpływ pandemii koronawirusa na dochody własne, zwiększenie uzależnienia od dochodów transferowych oraz spadek wydatków inwestycyjnych<sup>574</sup>. Odnosząc się do kierunków dalszych badań, można wskazać na przydatność zastosowanego w rozdziale podejścia quasi-eksperymentalnego do identyfikacji i oceny relatywnego wpływu kolejnych szoków (np. kryzysu energetycznego) na sytuację budżetową gmin w Polsce, a w szerszym ujęciu – do identyfikacji zależności o charakterze przyczynowo-skutkowym.

<sup>574</sup> S. Kańduła, J. Przybylska: *Financial instruments used by Polish municipalities in response to the first wave of COVID-19*. Public Organization Review, 2021, vol. 21(4), s. 665–686; P. Swianiewicz, J. Łukomska: *Zmiany dochodów...*, op. cit.; K. Kostyk–Siekierska, *Wpływ pandemii...*, op. cit. A. Nelicki: *Wpływ ustawodawstwa...*, op. cit.; P. Swianiewicz, J. Łukomska: *Liderzy inwestycji. Ranking wydatków inwestycyjnych samorządów 2019–2021*, [https://wspolnota.org.pl/fileadmin/user\\_upload/Ranking\\_Nr\\_20-2022\\_inwestycje\\_2019-2021.pdf](https://wspolnota.org.pl/fileadmin/user_upload/Ranking_Nr_20-2022_inwestycje_2019-2021.pdf)



# Rozdział 18

Tomasz Skica, Katarzyna Miszczyńska

## KONDYCJA FINANSOWA SZPITALI SAMORZĄDOWYCH: PERSPEKTYWA PANDEMICZNA

### Wstęp

Szpitaly stanowią największą grupę podmiotów leczniczych w Polsce. Nie jest ona jednak homogeniczna<sup>575</sup>. Szpitale odróżnia zarówno status (publiczne i prywatne), jak i struktura właścicielska (założycielska), cele finansowe (orientacja lub brak nastawienia na zysk), a także wielkość oraz profil (ogólne i specjalistyczne)<sup>576</sup>. Kluczowe miejsce w systemie zajmują szpitale publiczne. Ich liczebność znacząco przewyższa liczbę szpitali niepublicznych, a przy tym absorbują one większość środków przeznaczanych na ochronę zdrowia w kraju.

Kryterium struktury własnościowej oraz organu założycielskiego pozwala wprowadzić klasyfikację szpitali na powiatowo-gminne, marszałkowskie, ministerialne i uniwersyteckie<sup>577</sup>. Ich działalność podlega finansowaniu ze środków Narodowego Funduszu Zdrowia (NFZ), a także jednostek administracji publicznej (w tym m.in. Ministerstwa Zdrowia w stosunku do procedur wysokospecjalistycznych<sup>578</sup>), jednostek samorządu terytorialnego (JST)<sup>579</sup> w odniesieniu do programów zdrowotnych oraz Unii Europejskiej (UE)<sup>580</sup>. Zróżnicowanie źródeł finansowania stanowi pochodną rodzaju szpitala<sup>581</sup> i wiążącego się z tym charakteru

<sup>575</sup> T. Skica, T. Wołowicz: *Change of the organisational and legal form of independent public healthcare centres (SPZOZ) and consequences for financing healthcare entity activities*. Finansowy Kwartalnik Internetowy e-Finanse 2013, vol. 9(2), s. 75–91.

<sup>576</sup> Zob. K. Miszczyńska, E. Antczak: *Uwarunkowania zadłużenia szpitali w Polsce*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź, 2020.

<sup>577</sup> Ibidem, s. 23.

<sup>578</sup> Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 12 listopada 2015 r., w sprawie świadczeń gwarantowanych z zakresu świadczeń wysokospecjalistycznych oraz warunków ich realizacji (Dz.U. 2022, poz. 2313, tekst jednolity).

<sup>579</sup> NIK: *System ochrony zdrowia w Polsce – stan obecny i pożądane kierunki zmian*, Warszawa 2019, KZD.034.001.2018, Nr ewid. 8/2019/megainfo/KZD, s. 49 i nast.

<sup>580</sup> K. Dubas-Jakobczyk, A. Kozieł: *European Union Structural Funds as the Source of Financing Health Care Infrastructure Investments in Poland—A Longitudinal Analysis*. *Frontiers in Public Health* 2022, vol. 10, s. 1–7.

<sup>581</sup> J. Chluska: *Nowe wyzwania zarządzania strategicznego w podmiotach leczniczych—szpitalach*. *Zeszyty Naukowe Politechniki Częstochowskiej Zarządzanie* 2016, nr 23 s. 69–78.

organu założycielskiego. Status tego organu wpływa nie tylko na strukturę finansowania szpitala. Jego oddziaływanie jest znacznie szersze. Badania dowodzą związków pomiędzy organem założycielskim a efektywnością finansową szpitala<sup>582</sup>, jego rentownością<sup>583</sup> i płynnością finansową<sup>584</sup>, a finalnie także zadłużeniem<sup>585</sup>.

Istotną rolę w dyskusji na temat szpitali publicznych w Polsce odgrywają powołane wyżej JST, będące organami założycielskimi dla szpitali powiatowo-gminnych oraz szpitali marszałkowskich. Rola samorządów jako organów założycielskich szpitali wiąże się z szeregiem konsekwencji, tak dla samych JST, jak i powołanych przez nie podmiotów leczniczych. Jedną z nich dotyczy kwestii partycypacji finansowej samorządów w długach szpitali, dla których są one organem założycielskim. Problem ten pozostaje niezmiennie aktualny pomimo wyroku Trybunału Konstytucyjnego (TK) z dnia 20 listopada 2019 r. (sygn. akt K4/17)<sup>586</sup>, uchylającego art. 59 ust. 2 ustawy o działalności leczniczej<sup>587</sup>, który zobowiązywał samorządy (jako organy założycielskie) do pokrycia straty finansowej netto szpitala za zakończony rok obrotowy. Wyrok TK ma bowiem charakter zakresowy. Niekonstytucyjność powołanego przepisu dotyczy straty netto stanowiącej ekonomiczny skutek wprowadzania przepisów prawa powszechnie obowiązującego, które wywołują obligatoryjne skutki finansowe dla SPZOZ<sup>588</sup>.

Rosnące koszty świadczenia usług opieki zdrowotnej w połączeniu z zaniżoną wyceną świadczeń przez NFZ oraz nie zawsze poprawnie prowadzoną gospodarką finansową skutkują istotnym zadłużeniem szpitali publicznych. Według danych za rok 2021 zadłużenie SPZOZ wyniosło 17 734,6 mln zł, podczas gdy w tym samym okresie w roku 2019 stanowiło ono 14 609,1 mln zł<sup>589</sup> (por. rysunek 18.1). Istotną część tego zadłużenia (według Najwyższej Izby Kontroli [NIK] jest to nawet 75%<sup>590</sup>) obciąża budżety samorządów.

<sup>582</sup> B. Krzeczewski: *Wpływ organu założycielskiego na efektywność finansową szpitali w województwie łódzkim*. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego 2014, t. 802, s. 1–13.

<sup>583</sup> K. Prędkiewicz, P. Prędkiewicz: *Zarządzanie kapitałem obrotowym szpitali samorządowych w Polsce*. Zarządzanie i Finanse 2013, t. 2(2), s. 311–323.

<sup>584</sup> Zob. B. Krzeczewski: *Finanse szpitali w Polsce. Strategie płynności*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2020.

<sup>585</sup> K. Miszczyńska: *Efektywność funkcjonowania szpitali publicznych w Łodzi*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2019, s. 188.

<sup>586</sup> Dz.U. 2019, poz. 2331.

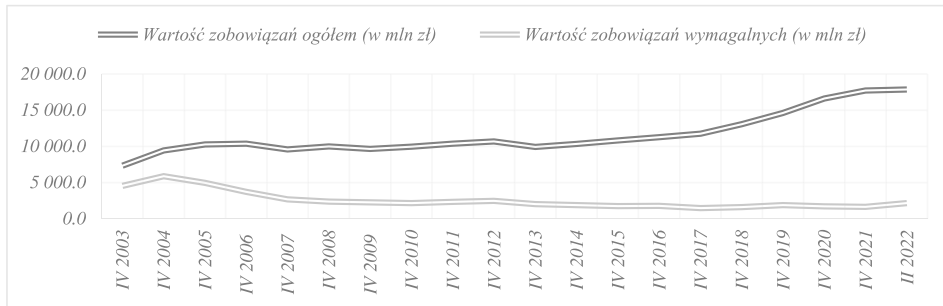
<sup>587</sup> Ustawa z dnia 15 kwietnia 2011 r., o działalności leczniczej (Dz.U. 2022, poz. 633 tekst jednolity).

<sup>588</sup> *RIO o pokrywaniu przez JST długów samorządowych szpitali po wyroku TK*, <https://samorząd.pap.pl/kategoria/prawo/rio-o-pokrywaniu-przez-jst-dlugow-samorzadowych-szpitali-po-wyroku-tk> (dostęp: 28.01.2023).

<sup>589</sup> Ministerstwo Finansów: *Zobowiązania ogółem i wymagalne SPZOZ II kw. 2022*, Warszawa 2022. <https://www.gov.pl/web/zdrowie/zadluzenie-spzoz> (dostęp: 28.01.2023).

<sup>590</sup> NIK: *Zarządzanie długiem publicznym i płynnością jednostek sektora finansów publicznych*. Warszawa: Najwyższa Izba Kontroli, 2020. KBF.430.004.2020, Nr ewid. 48/2020/P/19/013/KBFs. 64.





Rysunek 18.1. Wartość zobowiązań ogółem oraz zobowiązań wymagalnych SPZOZ (w mln zł)

Źródło: opracowanie własne: Ministerstwo Finansów: *Zobowiązania ogółem i wymagalne SPZOZ II kw. 2022*. Warszawa: 2022. <https://www.gov.pl/web/zdrowie/zadluzenie-spozoz> (dostęp: 27.01.2023)

Na zmniejszenie zadłużenia szpitali nie wpłynął wzrost finansowania świadczeń przez NFZ. Pomimo tego, że od 2014 roku wartość kontraktów znacznie wzrosła, zobowiązania wymagalne nie uległy istotnej redukcji. W relacji do zobowiązań ogółem zaobserwowano z kolei zależność liniową. Zwiększone finansowanie NFZ spowodowało wzrost zobowiązań szpitali (każda dodatkowa złotówka w systemie przekładała się zatem na większe długi<sup>591</sup>). Dodając do obrazu finansów szpitali samorządowych skutki pandemii COVID-19 (a więc z jednej strony niewykonane w okresie pandemii procedury<sup>592</sup>, a z drugiej zmiany w ich finansowaniu<sup>593</sup>), rysujący się obraz sytuacji ekonomiczno-finansowej szpitali publicznych w Polsce nie napawa optymizmem. Mimo swojej wagi, zagadnienie to nie zostało w pełni zbadane. Przeprowadzone studia literaturowe w połączeniu z analizami raportów i opracowań analitycznych nie dostarczają wyczerpujących informacji na temat tego, jak COVID-19 wpłynął na finanse szpitali. Pytanie to pozostaje otwartym. Zważywszy na jego znaczenie, tak dla JST, jak i całego systemu finansów publicznych (SFP), problematyka finansów szpitali samorządowych, w szczególności determinant ich zadłużenia stanowić będzie motyw przewodni niniejszego rozdziału. Jego celem badawczym jest analiza kondycji finansowej szpitali samorządowych w Polsce w latach 2007–2021 z uwzględnieniem aspektu wystąpienia pandemii COVID-19. W ramach niniejszego rozdziału autorzy sformułowali hipotezę, zgodnie z którą pandemia przyczyniła się do pogorszenia kondycji finansowej szpitali samorządowych w Polsce.

<sup>591</sup> J. Kozera, M. Kozera: *Długi nasze i wasze*. Menedżer Zdrowia 2022, t. 1–2, s. 22–28.

<sup>592</sup> Wartość udzielonych przez szpitale świadczeń w 2020 roku była mniejsza o ok. 21% niż w 2019 roku, a w okresie od stycznia do maja 2021 roku o 23% w porównaniu z analogicznym okresem 2019 roku (zob. NIK: *Funkcjonowanie szpitali w warunkach pandemii COVID-19*. Warszawa: Najwyższa Izba Kontroli, 2022. KZD.430.006.2021, Nr ewid. 154/2021/P/21/055/KZD, s. 8).

<sup>593</sup> Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 14 marca 2020 r., zmieniające rozporządzenie w sprawie ogólnych warunków umów o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej (Dz.U. 2020, poz. 437 z późn. zm.). Rozporządzenie to było zmieniane 9 razy w 2020 roku oraz 11 razy w 2021 roku. Tekst jednolity został ogłoszony 10 marca 2022 r. (Dz.U. 2022, poz. 787).

## 1. Organizacja i finansowanie szpitali samorządowych

W konsekwencji reformy systemu opieki zdrowotnej, po 1 stycznia 1999 roku, JST zostały organami założycielskimi większości przychodni ambulatoryjnych, szpitali powiatowych i wojewódzkich<sup>594</sup>. JST pełnią funkcję: 1) organizatora ochrony zdrowia, 2) organu założycielskiego podmiotów świadczących opiekę zdrowotną, 3) publicznego płatnika w systemie zdrowotnym<sup>595</sup> (jego znaczenie w tej roli jest stosunkowo niewielkie w porównaniu z NFZ czy budżetem państwa). Zdecydowanie najważniejszym zadaniem JST jest realizowanie funkcji organizatora systemu ochrony zdrowia. Niemniej jednak rola organu założycielskiego, jaką JST odgrywają wobec szpitali, które zostały przez nie utworzone lub przejęte w wyniku reformy, stanowi równie ważny aspekt ich działalności<sup>596</sup>.

Zgodnie ze zmienionym art. 6 ust. 2 ustawy o działalności leczniczej<sup>597</sup>, JST może utworzyć i prowadzić podmiot leczniczy w formie: 1) spółki kapitałowej, 2) jednostki budżetowej, 3) samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej (SPZOZ)<sup>598</sup>. Zważywszy na to, że podmioty lecznicze funkcjonujące w postaci jednostki budżetowej należą do rzadkości<sup>599</sup>, kluczowe miejsce w dyskusji na temat form, w których samorządy organizują opiekę zdrowotną, zajmują SPZOZ-y i spółki kapitałowe. Powołane SPZOZ-y są najczęstszą formą organizacyjną, w której prowadzone są szpitale. Ich działanie opiera się na przepisach ustawy o działalności leczniczej. SPZOZ może pozyskiwać środki finansowe: z odpłatnej działalności leczniczej, z wydzielonej działalności innej niż lecznicza (jeżeli statut przewiduje prowadzenie takiej działalności), z odsetek od lokat, z darowizn, zapisów, spadków i ofiarności publicznej (także pochodzenia zagranicznego), na zadania zlecone (w tym programy zdrowotne), a także na pokrycie straty netto<sup>600</sup>. Powołana odpłatność dotyczy przede wszystkim ambulatoryjnej opieki specjalistycznej. W rezultacie ilość i rodzaj udzielanych świadczeń zależą od kontraktu z NFZ i umów z Ministerstwem Zdrowia (w przypadku procedur wysokospecjalistycznych)<sup>601</sup>. SPZOZ pokrywa koszty swojej działalności i reguluje zobowiązania z posiadanych środków oraz uzyskiwanych przychodów. Efektem są powszechne deficyty SPZOZ przekładające się na kumulację ich ujemnych

<sup>594</sup> P. Szetela: *Rola samorządu terytorialnego w polskim systemie ochrony zdrowia: organizator, podmiot tworzący oraz płatnik*. *Zdrowie Publiczne i Zarządzanie* 2015, t. 13(1), s. 55-68.

<sup>595</sup> M. Schneider i in.: *System Rachunków Zdrowia w Polsce*, Ministerstwo Zdrowia, Warszawa 2001.

<sup>596</sup> K. Miszczyńska: *Efektywność funkcjonowania szpitali...*, op. cit., s. 28.

<sup>597</sup> Ustawa z dnia 10 czerwca 2016 r. o zmianie ustawy o działalności leczniczej oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2016, poz. 960).

<sup>598</sup> Por. art. 6 ust. 2 ustawy o działalności leczniczej.

<sup>599</sup> E. Kosycarz: *Wpływ kondycji finansowej podmiotów leczniczych na stabilność finansową jednostek samorządu terytorialnego*. *Ekonomiczne Problemy Usług* 2015, nr 118, s. 197-210.

<sup>600</sup> Por. art. 55 ustawy o działalności leczniczej.

<sup>601</sup> Zob. E. Miszczyńska, E. Antczak: *Uwarunkowania zadłużenia szpitali...*, op. cit., s. 42.

wyników finansowych<sup>602</sup>. JST nie może finansować ze swoich środków kosztów zobowiązań bieżących ani kosztów działalności SPZOZ<sup>603</sup>, może natomiast zdecydować o jego likwidacji lub zmianie formy organizacyjno-prawnej (tj. przekształceniu w spółkę kapitałową). Komerccjalizacja rozumiana jest tutaj w wąskim znaczeniu, jako proces przekształcenia SPZOZ w spółkę kapitałową prawa handlowego (tj. przedsiębiorcę) przy zachowaniu dotychczasowej struktury właścicielskiej<sup>604</sup>, celem uniemożliwienia stałego zadłużania się SPZOZ-ów<sup>605</sup>, a w konsekwencji wpadnięcia w spiralę zadłużenia.

Działalność w formie spółki kapitałowej jest traktowana jako jedna z komercyjnych postaci działalności leczniczej, za pośrednictwem której JST realizują zadania własne w zakresie ochrony zdrowia<sup>606</sup>. Powołany, komercyjny charakter działalności jest jednakże ograniczony. Odnosi się bowiem do wyłączenia SPZOZ spod ustawy o gospodarce komunalnej<sup>607</sup> i poddania ich regulacji Kodeksu spółek handlowych<sup>608</sup>. W przypadku tego rodzaju spółek ustawodawca dopuszcza zbywanie akcji/udziałów poza obręb podmiotów publicznych i ich prywatyzację.

Interesująco przedstawia się rozkład geograficzny form organizacyjnych, w których prowadzone są szpitale (por. rysunek 18.2).

Najmniejsze nasycenie szpitalami w formie spółek kapitałowych w sektorze publicznym ma miejsce na wschodzie (woj. podkarpackie – 0%, podlaskie – 2%, lubelskie – 3%), największe zaś na zachodzie i północy (woj. lubuskie – 21%, pomorskie – 18%, dolnośląskie – 12%, zachodniopomorskie – 10%). Województwa lubuskie i pomorskie mimo niższego niż średnia finansowania z NFZ wykazały istotnie niższy poziom zobowiązań (tak ogółem, jak i wymagalnych) w porównaniu z województwami na wschodzie kraju. W relacji do zobowiązań ogółem na mieszkańca ich poziom w lubelskim był aż 9 razy wyższy niż w lubuskim<sup>609</sup>.

Wbrew pozorom (na co mogłoby wskazywać literalne porównanie danych) nie tylko forma organizacyjna jest czynnikiem decydującym o wyższym zadłużeniu szpitali zlokalizowanych na wschodzie kraju. Jest to efekt funkcjonujących

<sup>602</sup> J. Chluska: *Wynik finansowy samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej w świetle nowych uregulowań prawnych*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu 251, 2012, s. 96–104.

<sup>603</sup> Por. art. 52 ustawy o działalności leczniczej.

<sup>604</sup> P. Horosz (red.): *Skomerccjalizowane szpitale w obrocie gospodarczym*, Wolters Kluwer, Warszawa 2012, s. 19–23.

<sup>605</sup> T.A. Karkowski: *Świadczenia szpitalne w powiązaniu z procesami zaopatrzenia medycznego i niemedycznego*, Wolters Kluwer, Warszawa 2015, s. 34.

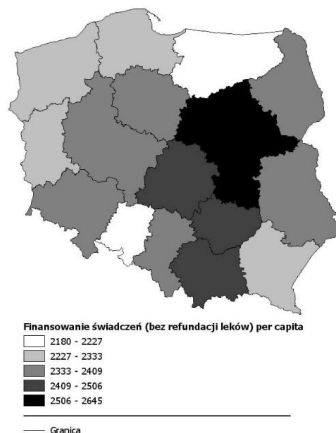
<sup>606</sup> M. Wielgolaski, Z. Orzeł: *Zarządzanie w opiece zdrowotnej. Praktyczny poradnik dla świadczeniodawców*, Wolters Kluwer, Warszawa 2014, s. 6.

<sup>607</sup> Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz.U. 2021, poz. 679, tekst jednolity).

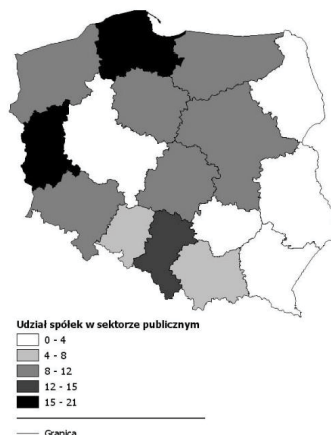
<sup>608</sup> Ustawa z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych (Dz.U. 2022, poz. 1467 tekst jednolity).

<sup>609</sup> J. Kozera, M. Kozera: *Długi nasze i wasze...*, op. cit.

Panel A



Panel B



Rysunek 18.2. Finansowanie świadczeń zdrowotnych (bez refundacji leków) na mieszkańca według województw (Panel A). Udział szpitali w formie spółek w sektorze publicznym (Panel B) w 2020

Źródło: opracowanie własne na podstawie baz danych Ministerstwa Zdrowia, NFZ oraz J. Kozera, M. Kozera: *Długi nasze i wasze. Menedżer Zdrowia 2022*, t. 1–2, s. 22–28

regulacji (narzucających pewne schematy działania), braku zainteresowania tworzeniem programów restrukturyzacyjnych przez same szpitale oraz rolowania przez nie zadłużenia<sup>610</sup>.

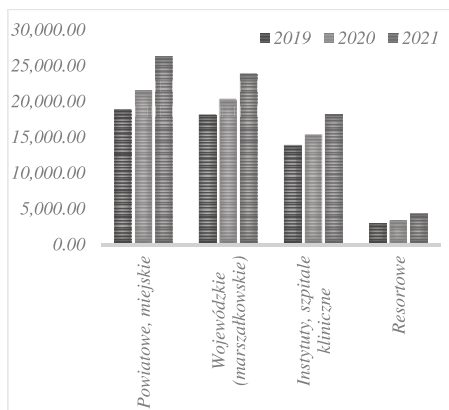
## 2. Sytuacja finansowa szpitali

Analiza przedziału czasowego obejmującego lata 2019–2021 (włącznie) pozwala na ocenę sytuacji finansowej szpitali w Polsce z nieco szerszej perspektywy. W objętym badaniem okresie największe przychody generowały szpitale powiatowe, miejskie, a najmniejsze szpitale resortowe (por. rysunek. 18.3, Panel A).

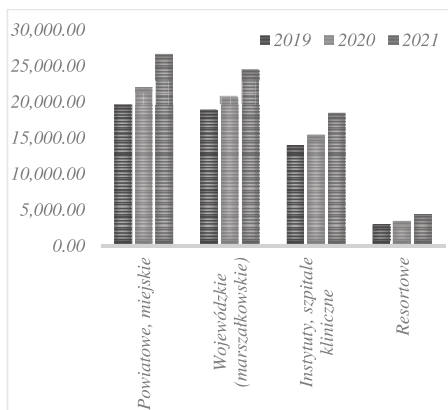
Szpitale wojewódzkie ustępowały tylko szpitalom powiatowym. Każdy z typów szpitali wykazywał z roku na rok wzrost przychodów, a pandemia nie zaburzyła tego trendu. Największy wzrost przychodów (tj. 27,67%) w latach 2020–2021 odnotowały szpitale resortowe. Natomiast w szpitalach wojewódzkich wzrost ten wyniósł 17,94% i był najniższym wśród wszystkich typów szpitali. W latach 2019–2021 największą dynamikę przychodów odnotowały szpitale resortowe (tj. 49,26%), najmniejszą zaś instytuty i szpitale kliniczne (tj. 30,58%). Rosnącym przychodom towarzyszył wzrost kosztów (por. rysunek 18.3, Panel B). Podobnie jak w przypadku przychodów największy ich wzrost odnotowano w szpitalach resortowych. Co istotne koszty rosły wolniej od przychodów. W latach 2019–2020

<sup>610</sup> M. Kautsch (red.): *Zarządzanie w opiece zdrowotnej. Nowe wyzwania*, Wolters Kluwer, Warszawa 2015, s. 62.

Panel A. Przychody szpitali



Panel B. Koszty szpitali



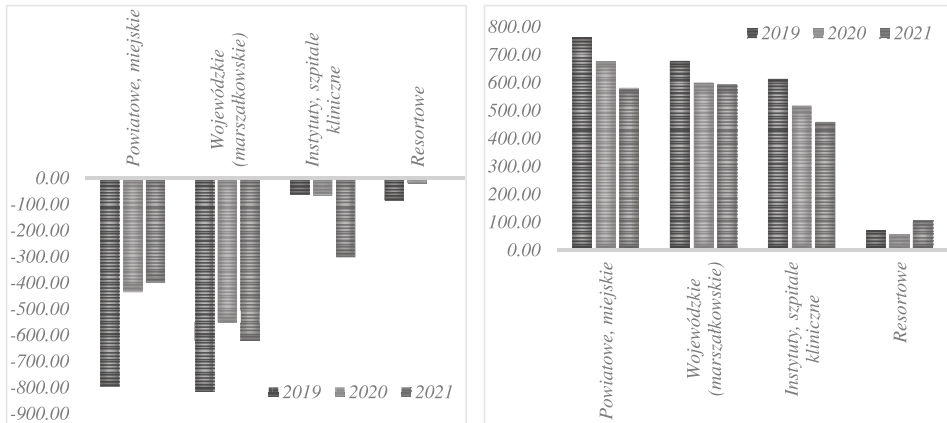
Rysunek 18.3. Przychody i koszty wg typów szpitali w latach 2019–2021 (w mln zł)

Źródło: opracowanie własne na podstawie, NFZ (2022). *Sytuacja finansowa wybranych szpitali według kategorii w latach 2019–2021*, Warszawa: Narodowy Fundusz Zdrowia.

dynamika kosztów stanowiła 14,18%, a porównując lata 2020 i 2021, wyniosła 27,08%. Jedynie w przypadku instytutów i szpitali klinicznych dynamika kosztów przewyższyła dynamikę przychodów. W latach 2020–2021 wyniosła ona 19,86% (po stronie kosztów) wobec 18,40% (po stronie przychodów). W okresie 2019–2021 koszty wzrosły o 32,16%, a przychody o 30,58%.

Porównanie przychodów z kosztami szpitali pozwala odnieść się do wyników finansowych (por. rysunek 18.4, Panel A). Jedyną cechą łączącą szpitale należące do wszystkich kategorii jest ujemny wynik finansowy. Największą poprawę (tj. redukcję strat finansowych) w badanym okresie odnotowały szpitale resortowe. Ich strata w latach 2019–2020 zmniejszyła się o 78,49%, a następnie o kolejne 82,56% w okresie 2020–2021. Swoje straty pomniejszyły także szpitale powiatowe, miejskie. W ich przypadku strata zmniejszyła się odpowiednio o 45,58% (2019–2020) oraz 8,03% (2020–2021). W przypadku szpitali wojewódzkich, poprawa wyniku finansowego miała charakter krótkotrwały. O ile w latach 2019–2020 strata zmniejszyła się o 32,54%, to w latach 2020–2021 na powrót wzrosła o 12,89%. Jednak zdecydowanie największe pogorszenie sytuacji finansowej odnotowano w przypadku instytutów i szpitali klinicznych. W latach 2019–2020 szpitale te raportowały jedynie niewielkie pogorszenie wyniku (tj. wzrost strat rzędu 4,09%), natomiast w roku 2021 w relacji do 2020 strata wzrosła blisko 4-krotnie i wyniosła 300,75 mln zł. Pomimo tak istotnego wzrostu nadal ustępowała ona stratom szpitali powiatowych, miejskich (397,74 mln zł) oraz szpitali wojewódzkich (621,41 mln zł).

Nie bez znaczenia w analizie kondycji finansowej szpitali pozostaje kwestia zobowiązań wymagalnych (por. rysunek 18.4, Panel B). W latach 2019–2021 w szpitalach powiatowych, podobnie jak w szpitalach wojewódzkich, instytutach i szpitalach klinicznych zobowiązania wymagalne spadły. Ich redukcja wahała się od 12,25% w przypadku szpitali wojewódzkich do 25,04% w instytutach i szpita-

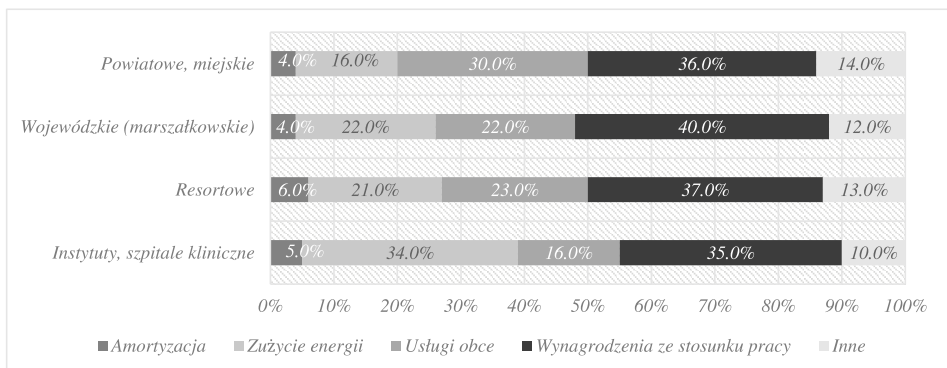


Rysunek 18.4. Wynik finansowy i zobowiązania wymagalne wg typów szpitali 2019–2021 (w mln zł)

Źródło: opracowanie własne na podstawie, NFZ (2022). *Sytuacja finansowa wybranych szpitali według kategorii w latach 2019–2021*, Warszawa: Narodowy Fundusz Zdrowia

lach klinicznych. W szpitalach resortowych sytuacja wyglądała odmiennie. Pomimo pierwotnego spadku zobowiązań wymagalnych w latach 2019–2020 o 20,92%, w okresie 2020–2021 odnotowano ponownie ich wzrost, tym razem o 89,07%. Łączna wartość zobowiązań, których termin płatności już minął, wzrosła w tych placówkach z 70,32 mln zł (w 2019) do 105,14 mln zł (w 2021).

Największe różnice w strukturze kosztów operacyjnych pomiędzy badanymi typami szpitali widoczne są w odniesieniu do zużycia energii, usług obcych oraz wynagrodzeń (por. rysunek 18.5). Największe koszty zużycia energii cechują instytuty i szpitale kliniczne, natomiast najmniejsze szpitale powiatowe. Diametralnie odwrótnie przedstawia się kategoria kosztów związanych z usługami obcymi, w której dominacją zaznaczają się szpitale powiatowe. Istotna jest przy tym skala tego rozdzwięku. Szpitale powiatowe przeznaczają w strukturze kosztów dwu-



Rysunek 18.5. Udział wybranych pozycji kosztów operacyjnych w 2021 roku według typu szpitala

Źródło: opracowanie własne na podstawie, NFZ (2022). *Sytuacja finansowa wybranych szpitali według kategorii w latach 2019–2021*, Warszawa: Narodowy Fundusz Zdrowia

krotnie więcej środków na usługi obce niż instytuty, te zaś wydatkują dwukrotnie więcej na zużywaną energię. Najwyższy udział wydatków na wynagrodzenia cechuje z kolei szpitale wojewódzkie. Różnice w tej kategorii nie są jednak tak spektakularne i wahają się w przedziale od 3,00 punktów proc. (w przypadku szpitali resortowych) do 5,00 punktów proc. (w relacji do instytutów i szpitali klinicznych).

Analiza zaprezentowanych danych pozwala na sformułowanie kilku wniosków. Po pierwsze, tempo wzrostu przychodów i kosztów wszystkich typów szpitali w okresie 2020–2021 było wyższe aniżeli w latach 2019–2020. Pandemia odpowiadała więc za wyższą dynamikę obu parametrów, przy czym tempo, w jakim rosły koszty (z omówionym uprzednio wyjątkiem instytutów i szpitali klinicznych), ustępowało dynamice przychodów. W latach 2020–2021 przychody szpitali rosły szybciej. Po drugie, pandemia zahamowała tempo redukcji strat w szpitalach powiatowych i pogłębiła straty w szpitalach wojewódzkich oraz instytutach i szpitalach klinicznych. Pandemia COVID-19 spowolniła także tempo redukcji zobowiązań wymagalnych w szpitalach wojewódzkich oraz instytutach i szpitalach klinicznych, a w szpitalach resortowych doprowadziła do ich znaczącego wzrostu.

Przedstawione dane wskazują, że pandemia nie pozostała neutralna dla szpitali, w tym w szczególności szpitali samorządowych. Jej oddziaływanie nie ograniczało się przy tym jedynie do aspektów finansowych, lecz znajdowało wyraz także (a niekiedy przede wszystkim) w ich działalności operacyjnej. Zagadnieniu temu poświęcona zostanie kolejna część niniejszego opracowania.

### 3. Analiza statystyczna funkcjonowania szpitali marszałkowskich w Polsce

Z uwagi na argumentację wskazaną we wstępie, w niniejszym opracowaniu analizie poddanych zostało 106 szpitali samorządowych, dla których jednostką założycielską były urzędy marszałkowskie. Analizę statystyczną funkcjonowania szpitali samorządowych w Polsce przeprowadzono z perspektywy działalności organizacyjnej i finansowej. Z uwagi na fakt wystąpienia pandemii COVID-19 działanie szpitali rozpatrywane było w dwóch perspektywach: przed pandemią i w jej trakcie. Działalność organizacyjna (por. rysunek 18.6) analizowana była z perspektywy: liczby leczonych, wskaźnika przelotowości (stosunek liczby leczono-chorych do przeciętnej liczby łóżek), wskaźnika wykorzystania łóżka (stosunek liczby osobodni leczenia do przeciętnej liczby łóżek szpitalnych), przeciętnego czasu hospitalizacji (stosunek liczby osobodni do liczby leczonych) i posiadania akredytacji. Natomiast działalność finansowa (por. rysunek 18.7) badana była przy pomocy wskaźników: ogólnego zadłużenia<sup>611</sup>, płynności bieżącej

<sup>611</sup> Stosunek zobowiązań i rezerw na zobowiązania do sumy bilansowej. Zobowiązania i rezerwy na zobowiązania rozumiane są jako suma zobowiązań długoterminowych

(ang. *current ratio*, CR)<sup>612</sup> i płynności szybkiej (ang. *quick ratio*, QR)<sup>613</sup>, zyskowności netto<sup>614</sup>, zyskowności z działalności operacyjnej<sup>615</sup> oraz wypłacalności<sup>616</sup>.

Przedstawione dane pozwalają zauważyć, że w 2020 roku (tj. w szczycie pandemii) redukcji uległa zarówno liczba leczonych, jak i wskaźnik przelotowości i wykorzystanie łóżka. Jest to w pełni uzasadnione, gdyż dane te dotyczą jedynie leczenia szpitalnego, a nie ogólnej liczby leczonych we wszystkich formach podmiotów służby zdrowia. W szczycie pandemii w szpitalach znajdowali się przede wszystkim chorzy na COVID-19, a przyjęcia do szpitali niezwiązane z pandemią ograniczone były do zabiegów ratujących życie. W związku z tym zmniejszeniu uległa liczba leczonych, a co za tym idzie, spadło wykorzystanie łóżek i obniżył się wskaźnik przelotowości. Wykorzystanie łóżek znacząco zwiększyło się dopiero w roku 2021, a zatem nie w epicentrum pandemii, lecz w roku, w którym zaczynała ona wygasać. Paradoksalnie pandemia była czynnikiem decydującym o poprawie wykorzystania łóżek przez szpitale<sup>617</sup>. Powyższe ustalenie licuje ze statystykami, zgodnie z którymi baza łóżek w Polsce należy do jednej z najwyższych w przeliczeniu na wielkość populacji, przez co jest czynnikiem pogłębiającym kosztochłonność systemu ochrony zdrowia w kraju<sup>618</sup>.

Wartości wskaźnika wypłacalności w sugerowanym przez Ministerstwo Zdrowia zakresie<sup>619</sup> powinny wahać się od 0,0 do 0,5 jednostki. W latach 2007–2021 mediana poziomu wskaźnika w grupie badanych szpitali wahała się między 0,94 a 2,09, znacznie przekraczając (w większości analizowanych lat) wyznaczony przez

---

i krótkoterminowych, rezerw na zobowiązania, rozliczeń międzyokresowych i funduszy specjalnych.

<sup>612</sup> Stosunek aktywów obrotowych do zobowiązań krótkoterminowych. Aktywa obrotowe rozumiane są jako suma zapasów, należności krótkoterminowych, inwestycji krótkoterminowych oraz gotówki.

<sup>613</sup> Stosunek różnicy aktywów obrotowych i zapasów do zobowiązań krótkoterminowych.

<sup>614</sup> Stosunek zysku (straty) netto do przychodów ogółem. Przychody ogółem rozumiane są jako suma przychodów netto ze sprzedaży, pozostałych przychodów operacyjnych, przychodów finansowych, zysków nadzwyczajnych oraz korekt (odpisów ujemnej wartości firmy, zysku z udziałów w jednostkach podporządkowanych wycenionych metodą praw własności oraz zysku na sprzedaży całości udziałów jednostek podporządkowanych).

<sup>615</sup> Stosunek wyniku operacyjnego do przychodów netto i pozostałych przychodów operacyjnych.

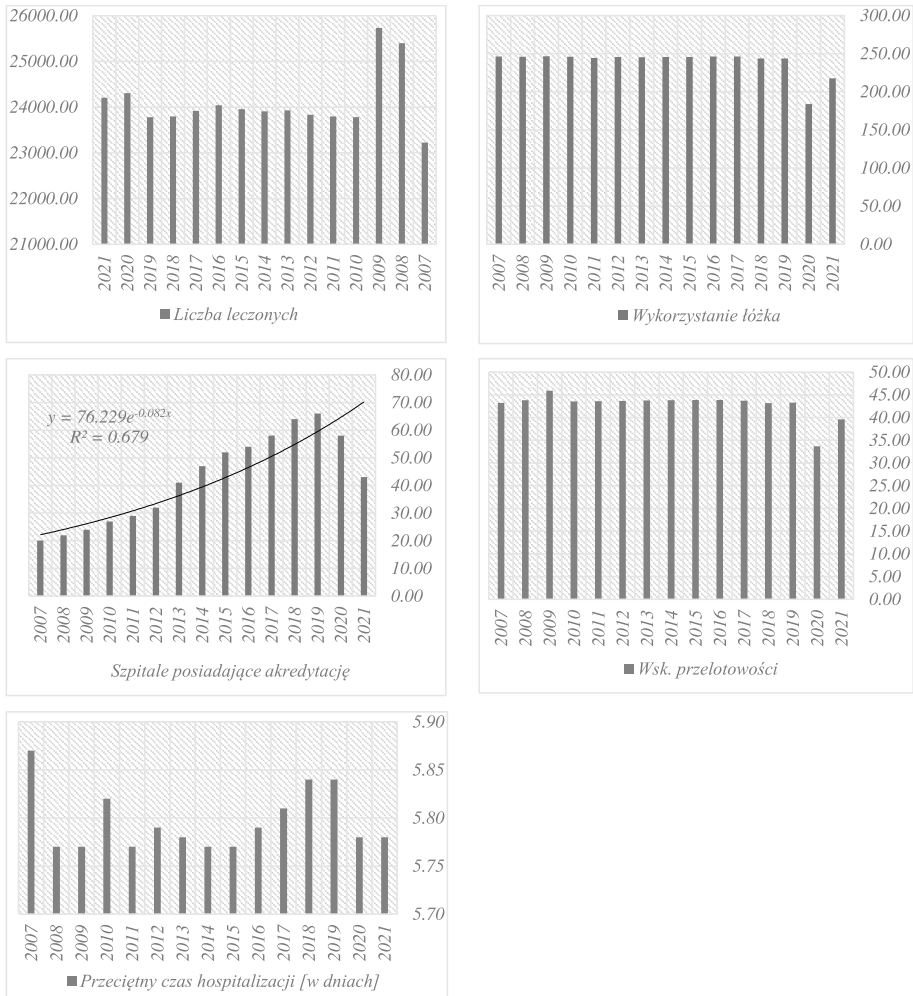
<sup>616</sup> Udział sumy zobowiązań długo- i krótkoterminowych, rozliczeń międzyokresowych i funduszy specjalnych w kapitale własnym, czyli innymi słowy wielkość funduszy obcych przypadającą na jednostkę funduszu własnego.

<sup>617</sup> Najwyższa Izba Kontroli: *Wykorzystanie łóżek szpitalnych w świetle prawidłowości rozliczeń kosztów działalności placówek medycznych*. Warszawa: Najwyższa Izba Kontroli, 2003. Nr ewid.: 93/2003/P/02/168/LWR, P/02/168.

<sup>618</sup> Najwyższa Izba Kontroli: *System ochrony zdrowia w Polsce – Stan obecny i pożądane kierunki zmian*. Warszawa: Najwyższa Izba Kontroli, 2019. KZD.034.001.2018, Nr ewid. 8/2019/megainfo/KZD oraz Główny Urząd Statystyczny: *Zdrowie i ochrona zdrowia w 2020 roku*. Warszawa–Kraków: Główny Urząd Statystyczny, 2021.

<sup>619</sup> Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 12 kwietnia 2017 r., w sprawie wskaźników ekonomiczno-finansowych niezbędnych do sporządzenia analizy oraz prognozy sytuacji ekonomiczno-finansowej samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej (Dz.U. 2017, poz. 832).

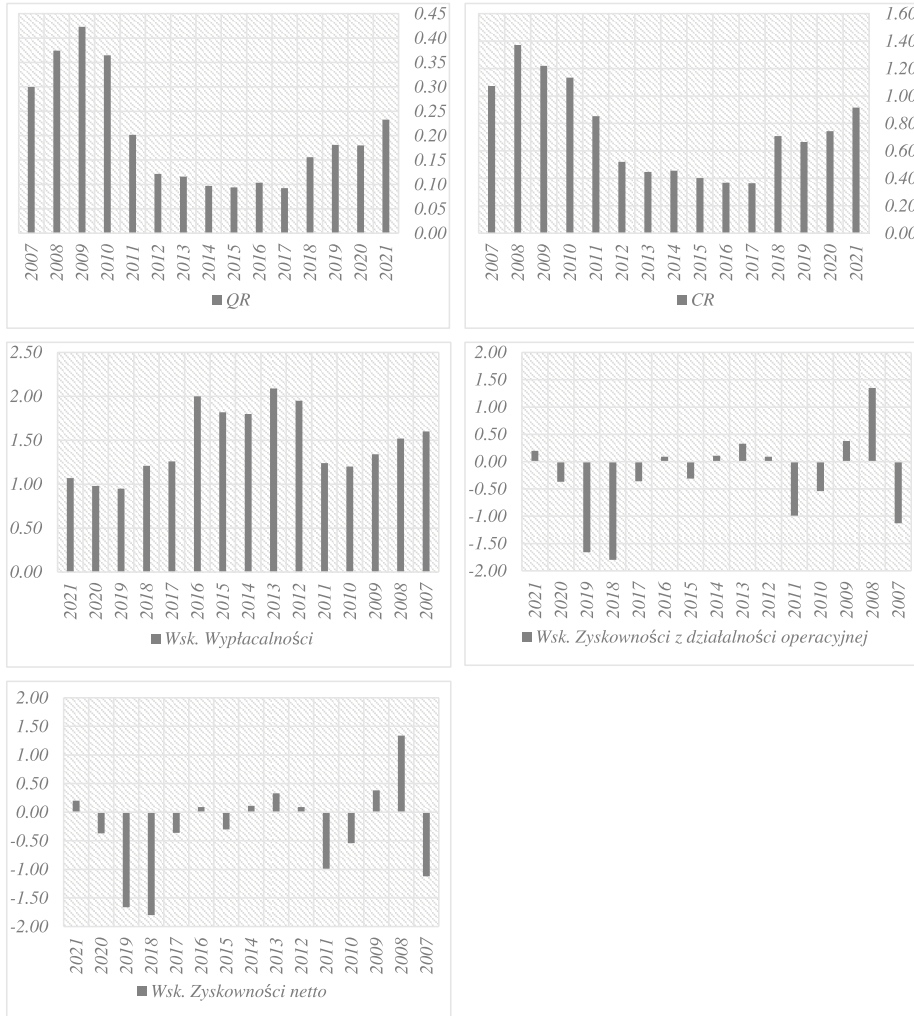


**Rozdział 18. KONDYCJA FINANSOWA SZPITALI SAMORZĄDOWYCH. PERSPEKTYWA PANDEMICZNA 327**


**Rysunek 18.6.** Wskaźniki opisujące działalność operacyjną szpitali marszałkowskich

Źródło: opracowanie własne na podstawie Biuletynów Statystycznych Ministerstwa Zdrowia oraz Centrum Monitorowania Jakości w Ochronie Zdrowia

Ministerstwo próg. W przypadku szpitali marszałkowskich zauważyć można dużą rozpiętość w wartościach wskaźnika wypłacalności. W 2021 roku aż 16 na 106 jednostek miało wskaźnik wypłacalności na poziomie niższym niż 0,00 (podczas gdy w 2007 tylko 9 na 16 jednostek). Jedynie 4 jednostki osiągnęły sugerowany przez Ministerstwo Zdrowia poziom, podczas gdy w 2007 było ich 11. Wysoka wartość wskaźnika sugeruje możliwość utraty zdolności do regulowania zobowiązań. Z drugiej strony, ujemne wartości wskaźnika wynikać mogą z ujemnej wartości kapitału własnego, na którego wielkość wpływ miała pozycja bilansowa (strata z lat ubiegłych lub brak efektywnego wykorzystania finansowania zewnętrznego).



Rysunek 18.7. Kondycja finansowa szpitali marszałkowskich – wybrane wskaźniki

Źródło: opracowanie własne na podstawie bazy danych EMIS

Ważny dla oceny funkcjonowania szpitali jest również wskaźnik zyskowności działalności operacyjnej obrazujący udział wyniku z działalności operacyjnej w przychodach. W związku z charakterem podstawowej działalności szpitali nie zakłada się jego maksymalizacji. Sugerowana wartość wskaźnika powinna jednak przewyższać 6%<sup>620</sup>. W analizowanych latach większość szpitali osiągała wartości

<sup>620</sup> Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 12 kwietnia 2017 r. w sprawie wskaźników ekonomiczno-finansowych niezbędnych do sporządzenia analizy oraz prognozy sytuacji ekonomiczno-finansowej samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej (Dz.U. 2017, poz. 832).

poniżej 6%. Niekiedy były to wartości ujemne sugerujące brak zysku z podstawowej działalności. W roku 2008 sugerowaną przez Ministerstwo Zdrowia normę osiągnęło 10 szpitali, a w 2021 roku zaledwie 4. W przypadku wskaźnika zyskowności netto (obrazującego udział wyniku netto w przychodach ogółem), którego zalecana wartość powinna przekroczyć 5%, rokrocznie ok. 45% szpitali raportowało jego ujemne wartości. Okres pandemiczny zdecydowanie przyczynił się do tego stanu. W 2021 roku jedynie 5 szpitali osiągnęło sugerowany poziom wskaźnika, podczas gdy w 2008 było ich 16. Sytuacja taka oznacza, że jednostki te odnotowały niewłaściwy stosunek przychodów do kosztów, co było wywołane m.in. pandemią. W większości analizowanych szpitali wartości wskaźników płynności bieżącej i szybkiej kształtowały się na poziomie zdecydowanie niższym niż optymalne (w przypadku płynności bieżącej od 0,07 do 0,9 (sugerowane wartości powinny mieścić się w przedziale od 1,2 do 1,7), a w przypadku płynności szybkiej od 0,1 do 0,5 (sugerowane wartości powinny oscylować w przedziale od 1,0 do 2,5)). W całym badanym okresie płynność bieżąca szpitali wahała się od 0,58 do 1,82, a płynność szybka oscylowała między 0,25 a 0,77. Minimalne wartości wskaźnika płynności bieżącej osiągnęły poziom 0,07, a wskaźnika płynności szybkiej -0,21, sugerując poważne zagrożenie zdolności do regulowania bieżących zobowiązań.

#### 4. Determinanty zadłużenia szpitali samorządowych

Analiza wpływu pandemii COVID-19 na kondycję finansową szpitali samorządowych wymagała przeprowadzenia modelowania ekonometrycznego. Modelowaniem objęto lata 2007–2021 i oparto je na próbie obejmującej publiczne szpitale samorządowe, dla których organem założycielskim był urząd marszałkowski. Próba panelowa złożona była z  $N = 106$  szpitali i  $T = 15$  obserwacji. W związku z niedostępnością danych finansowych przez wszystkie szpitale marszałkowskie, próbą panelową objęte zostały tylko te spośród nich, które udostępniły do publicznego wglądu dane na temat działalności finansowo-organizacyjnej (w tym sprawozdania finansowe).

Zadłużenie, będące zmienną niezależną w modelu ekonometrycznym, rozumiane było jako wskaźnik zadłużenia ogólnego (tj. stosunek zobowiązań i rezerwa na zobowiązania do sumy bilansowej). Wartość wskaźnika ogólnego zadłużenia, informującego o stopniu finansowania aktywów kapitałami obcymi, zgodnie ze wskazaniem Ministerstwa Zdrowia<sup>621</sup> powinna kształtować się na poziomie 0,4 (tj. 40,00%). Statystyki opisowe dla wskaźnika ogólnego zadłużenia wraz z jego wartościami dla analizowanych szpitali prezentują tabela 18.1 i rysunek 18.8.

<sup>621</sup> Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 12 kwietnia 2017 r. w sprawie wskaźników ekonomiczno-finansowych niezbędnych do sporządzenia analizy oraz prognozy sytuacji ekonomiczno-finansowej samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej (Dz.U. 2017, poz. 832)

Tabela 18.1. Statystyki opisowe wskaźnika ogólnego zadłużenia szpitali wojewódzkich (N = 106)

Rok	Średnia	Mediana	Odch. st.	Minimum	Maksimum
2021	0,62	0,58	0,46	0,00	2,00
2020	0,57	0,52	0,38	0,00	2,38
2019	0,53	0,51	0,39	0,00	2,33
2018	0,71	0,54	0,62	0,00	2,89
2017	0,33	0,18	0,53	-0,16	4,02
2016	0,89	0,48	1,02	0,00	4,89
2015	0,75	0,44	0,88	0,00	4,57
2014	0,69	0,40	0,86	0,00	4,33
2013	0,80	0,44	0,93	0,00	4,34
2012	0,85	0,44	1,03	0,01	5,18
2011	0,86	0,43	1,03	0,00	4,74
2010	1,01	0,49	1,29	0,01	6,11
2009	1,12	0,49	1,40	0,01	6,66
2008	1,26	0,62	1,59	0,00	8,14
2007	1,45	0,81	1,77	0,00	8,22

Źródło: opracowanie własne na podstawie bazy danych EMIS

Na podstawie rysunku 18.8 zauważyć można, iż do roku 2017 większość analizowanych szpitali polepszała wartości wskaźnika ogólnego zadłużenia. Analizowane szpitale odznaczały się jednakże znaczną niejednorodnością w zakresie jego wartości. W szpitalu S92 w 2007 roku wskaźnik ogólnego zadłużenia przewyższał 8,22, podczas gdy w 2021 roku jego poziom obniżył się ponad pięciokrotnie i stanowił 1,47. W dalszym ciągu jest to wartość przekraczająca sugerowany poziom, jednak samą tendencję należy ocenić pozytywnie. Holistyczne spojrzenie na zawartość rysunku 18.8 pozwala stwierdzić, że do 2017 roku wartość wskaźnika ogólnego zadłużenia w większości szpitali nie przekraczała wartości 0,5, co należy również ocenić pozytywnie. W 2021 roku poziomy te w wielu przypadkach uległy znacznemu pogorszeniu, co miało niewątpliwie związek z pandemią.

Modelowanie determinant zadłużenia szpitali marszałkowskich przeprowadzono w oparciu o dynamiczny model panelowy, którego ogólna postać przedstawia się następująco<sup>622</sup>:

<sup>622</sup> B. Dańska-Borsiak (red.): *Dynamiczne modele panelowe w badaniach ekonomicznych*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2011, s. 78.



Rysunek 18.8. Wskaźnik ogólnego zadłużenia szpitali samorządowych (wybrane lata)

Źródło: opracowanie własne na podstawie bazy danych EMIS

$$y_{it} = \gamma y_{i,t-1} + x_{it}^T \beta + u_{it} = \gamma y_{i,t-1} + x_{it}^T \beta + \alpha_{it} + \varepsilon_{it}$$

gdzie,

 $i=1,\dots,N, t=1,\dots,T$ 

$\varepsilon_{it} \sim N(0, \sigma_\varepsilon^2)$  dla  $i, t$ ,  $\alpha_i$  – efekty grupowe; jeśli  $\alpha_i$  są losowe, to  $\alpha_i \sim N(0, \sigma_\alpha^2)$ ,  
 $x_{it} = [x_{kit}]_{K \times 1}$  – wektor zmiennych objaśniających o  $K$  współrzędnych,  $\beta$  – wektor parametrów ( $K \times 1$ ), jednakowych dla wszystkich  $i$  oraz  $t$ .

Na podstawie wstępnej analizy danych statystycznych, a także macierzy korelacji do modelowania wybrano zmienne, których zastosowanie w modelowaniu potwierdzone zostało również analizą literatury przedmiotu:

- wskaźnik ogólnego zadłużenia, WZ (zmienna niezależna)<sup>623</sup>;

<sup>623</sup> K. Dubas-Jakóbczyk, A. Kozieł: *European Union Structural Funds...*, op. cit., s. 1–7; A. Nevala, C. Pace, S.A. Karim, M.E. Morris: *Revisiting “the determinants of hospital profitability” in Florida*. *Journal of Health Care Finance* 2016, vol. 43(2), s. 38–60 oraz 28; K. Miszczyńska: *Determinants of Public Healthcare Units Indebtedness—the Case of Public Hospitals in Lodz.*, [w:] *European Financial Systems 2018. Proceedings of the 15th International Scientific Conference* Masaryk University, Brno 2018, s. 420–426, ISBN 978-80-210-8980-8 (for print version Proceeding), ISBN 978-80-210-8981-5 (for on-line version Proceeding).

- wskaźnik przelotowości, PRZELOT (oczekiwany znak ekonomiczny „-”)<sup>624</sup>;
- przeciętny czas hospitalizacji (z ang. *average length of stay*), ALOS – stosunek liczby osobodni leczenia do liczby leczonych (oczekiwany znak ekonomiczny „+”)<sup>625</sup>;
- wskaźnik wykorzystania łóżka, WYK\_LZ (oczekiwany znak ekonomiczny „-”)<sup>626</sup>;
- otrzymana akredytacja (z ang. *accreditation*), ACC (oczekiwany znak ekonomiczny „-”)<sup>627</sup>;
- szpital covidowy, cov\_szp (zmienna zero-jedynkowa), w pełni jednoimienny w roku 2020 szpital pełniący funkcję szpitala jednoimiennego (obsługujący chorych na COVID-19 i wykonujący świadczenia zakontraktowane dla osób bez COVID-19 w roku 2020) lub szpital nie pełniący funkcji szpitala jednoimiennego, ale obsługujący chorych na COVID-19 i wykonujący świadczenia zakontraktowane dla osób bez COVID-19 w roku 2020 (dodatnio skorelowany ze zmienną zależną) (oczekiwany znak ekonomiczny „+”).

W związku z korelacją wskaźnika przelotowości z wskaźnikiem wykorzystania łóżka oraz z przeciętnym czasem hospitalizacji skonstruowano trzy niezależne warianty modelu wyjaśniającego zadłużenie szpitali marszałkowskich. Modelowanie przeprowadzone zostało w perspektywie dynamicznej, aby w bardziej precyzyjny sposób uwzględnić wpływ okresu pandemicznego na kondycję finansową szpitali samorządowych. Uwzględnienie opóźnionej zmiennej niezależnej uzasadnione jest tym, iż zadłużenie z poprzednich okresów nie pozostaje bez znaczenia dla kondycji finansowej podmiotów gospodarczych w następujących po sobie latach. Co więcej, aby potwierdzić wpływ pandemii COVID-19 na kondycję finansową szpitali w modelach uwzględniona została także zmienna odnosząca się do pandemii COVID-19, która nawiązywała do faktu obsługi chorych na COVID-19 w danym szpitalu. Dane finansowe zastosowane w badaniu pochodziły ze sprawozdań finansowych udostępnianych w bazie Emerging Markets Information Service (EMIS). Pozostałe zmienne pochodziły z Krajowego Rejestru Sądowego (KRS), Rejestru Podmiotów Wykonujących Działalność Leczniczą (RPWDL), Biuletynów Statystycznych Ministerstwa Zdrowia, a także Centrum Monitorowania Jakości w Ochronie Zdrowia. Wszystkie zmienne zastosowane w modelowaniu odznaczały się stacjonarnością, co zostało potwierdzone za pośrednictwem testów LLC. Wyniki estymacji zaprezentowano w tabeli 18.2.

<sup>624</sup> G. Bai, G.F. Anderson: *A more detailed understanding of factors associated with hospital profitability*. Health Affairs 2016, vol. 35(5), s. 889–897, <https://doi.org/10.1377/hlthaff.2015.1193>; A. Nevoła, C. Pace, S.A. Karim, M.E. Morris: *Revisiting...*, op. cit.; K. Miszczyńska, E. Antczak: *Uwarunkowania zadłużenia szpitali...*, op. cit.; K. Miszczyńska: *Efektywność funkcjonowania szpitali...*, op. cit.;

<sup>625</sup> K. Miszczyńska, E. Antczak: *Uwarunkowania zadłużenia szpitali...*, op. cit.; K. Miszczyńska: *Efektywność funkcjonowania szpitali...*, op. cit.

<sup>626</sup> G. Bai, G.F. Anderson: *A more detailed...*, op. cit.; A. Nevoła, C. Pace, S.A. Karim, M.E. Morris: *Revisiting...*, op. cit.; K. Miszczyńska, E. Antczak: *Uwarunkowania zadłużenia szpitali...*, op. cit.; K. Miszczyńska: *Efektywność funkcjonowania szpitali...*, op. cit.

<sup>627</sup> K. Miszczyńska, E. Antczak: *Uwarunkowania zadłużenia szpitali...*, op. cit.; K. Miszczyńska: *Efektywność funkcjonowania szpitali...*, op. cit.

## Rozdział 18. KONDYCJA FINANSOWA SZPITALI SAMORZĄDOWYCH. PERSPEKTYWA PANDEMICZNA 333

Tabela 18.2. Wyniki estymacji panelu dynamicznego z wykorzystaniem 1378 obserwacji

Zmienna	Wariant I	Wariant II	Wariant III
WZ(-1)	0,295480*** (1,13e-06)	0,293582 *** (0,0000)	0,29503*** (0,0000)
WZ(-1)	0,394299*** (0,0000)	0,394209 *** (0,0000)	0,394116 *** (0,0000)
const	0,189342*** (0,0000)	0,144868*** (0, 0000)	0,140008*** (1,04e-104)
ACC_1	-0,0282050*** (0,0000)	-0,0353731*** (0,0033)	-0,0274601*** (0,0000)
cov_szp	0,0901883 (6,60e-109)	0,0975911*** (2,03e-019)	0,0884646 *** (2,01e-079)
ALOS			0,00746842*** (2,86e-013)
PRZELOT	-0,000145378*** (1,22e-08)		
WYK_LZ		0,000164377*** (3,71e-08)	
AR(2) TEST	z = -1,57884 [0,1144] brak autokorelacji (p>0.05)	z = -1,56175 [0,1183] brak autokorelacji (p>0.05)	z = -1,5468 [0,1153] brak autokorelacji (p>0.05)
Błąd standardowy reszt	0,422188	0,422896	0,422216

Uwagi: poziomy istotności statystycznej:  $\alpha \leq 0.10^*$ ,  $\alpha \leq 0.05^{**}$ ,  $\alpha \leq 0.01^{***}$ .

Wyniki estymacji dynamicznego modelu panelowego wskazują na istotny wpływ wybranych determinant na zadłużenie szpitali samorządowych. Zgodnie z wynikami estymacji, obecne zadłużenie szpitala w statystycznie istotny sposób wpływa na wzrost jego długów w kolejnym okresie (efekt spirali zadłużenia<sup>628</sup>). Istotne jest przy tym to, iż problem ten pozostaje nierozwiązany od szeregu lat, a COVID-19 był tylko jednym z czynników, który na nowo ożywił ten temat. Restrukturyzacja zadłużenia szpitali w Polsce od ponad 20 lat przebiega sinusoidalnie. Procesy te przyspieszają co 5-10 lat, gdy problem zaczyna nabrzmiewać<sup>629</sup>. Następnie stabilizują się, odsuwając w czasie debatę na temat trwałego i systemowego rozwiązania powracającego problemu.

Posiadanie przez szpital akredytacji przekłada się na zmniejszenie zadłużenia, co jest zbieżne z wynikami badań<sup>630</sup>. Akredytacja z jednej strony potwierdza speł-

<sup>628</sup> A. Szewieczek: *Rachunek kosztów szpitala – analiza i ewolucja regulacji prawnych*. Studia Ekonomiczne 2019, nr 386, s. 108-121.

<sup>629</sup> K. Bauer, M. Macuda: *Sprawozdanie finansowe jako źródło informacji dla interesariuszy restrukturyzowanego szpitala*. Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu 503, 2018, s. 37-47.

<sup>630</sup> K. Miszczyńska, E. Antczak: *Uwarunkowania zadłużenia szpitali...*, op. cit., s. 91.

nienie przez szpital wysokich standardów w opiece zdrowotnej, z drugiej oznacza poprawę warunków finansowych współpracy z NFZ. Począwszy od 2018 roku, NFZ przekazuje dodatkowe środki szpitalom posiadającym akredytację<sup>631</sup>. Na szczególną uwagę zasługuje kolejny wskaźnik, a mianowicie przelotowość. Zgodnie z literaturą, jego wzrost powinien powodować spadek zadłużenia szpitala<sup>632</sup> (im większa przelotowość łóżek, tym istniejąca baza szpitalna jest bardziej intensywnie wykorzystywana<sup>633</sup>), co też potwierdza przeprowadzona estymacja. Na uwagę zasługuje jednak fakt, iż w literaturze przedmiotu wskazywana była również możliwość wystąpienia odwrotnej zależności – wyższej przelotowości towarzyszyło większe zadłużenie. Do takich wniosków dochodzi m.in. K. Miszczyńska<sup>634</sup>. O ile wzrost przelotowości ma istotny statystycznie wpływ na zadłużenie, to autorka wykazała, że jego zwiększenie przekładało się na spadek zadłużenia tylko w 54,00% badanych szpitali. W odniesieniu do analizy zadłużenia istotna jest także dynamika jego zmian, a ta wskazuje na rokroczny wzrost poziomu zadłużenia w latach 2019–2021 odpowiednio o 5,9% (w latach 2019–2020) i 10,5% (w latach 2020–2021).

Choć wzrost wskaźnika wykorzystania łóżek sprzyja spadkowi zadłużenia szpitali (pozytywne efekty finansowe lepszego wykorzystania infrastruktury potwierdzają m.in. PWC<sup>635</sup>, a także K. Miszczyńska i E. Antczak<sup>636</sup>), to opracowany model wykazuje odwrotną zależność. Na problem nieefektywnego wykorzystania potencjału infrastruktury szpitalnej w Polsce wskazują badania A. Cwiąkały–Małys, M. Durbajło–Mrowiec i P. Łagowskiego<sup>637</sup>. Równoległe wyniki badań M. Cholewy–Wiktor i A. Sitko–Lutek wykazują, że potencjał wykorzystania infrastruktury szpitalnej w kraju jest nadal niezadowolający. Problem ten dotyczy szczególnie łóżek szpitalnych. Zaprezentowane informacje wskazują zatem na przestrzeń do obniżania zadłużenia za sprawą lepszego zarządzania infrastrukturą szpitali publicznych. Jak uprzednio wykazano, niedomagania w tym obszarze są jedną z głównych (i wciąż nierozwiązanych) przyczyn zadłużenia szpitali w Polsce<sup>638</sup>. W rezultacie coraz częściej analizom poddawane są koszty spowodowane

<sup>631</sup> A. Pochrzęst–Motyczyńska: *Coraz więcej szpitali ma akredytacje jakościowe*, 2020. <https://www.prawo.pl/zdrowie/na-przeglad-szpitala-do-akredytacji-trzeba-czekac-ponad-rok,496733.html> (dostęp: 10.02.2023).

<sup>632</sup> J. Rój: *Efektywność usługowa jako kryterium wyboru mechanizmu finansowania szpitali*, *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny* 2003, nr 4, s. 153–171.

<sup>633</sup> *Pozyskanie nowych wskaźników z zakresu ochrony zdrowia przydatnych do oceny dostępności i jakości usług publicznych*. Departament Badań Społecznych i Warunków Życia GUS, Ośrodek Statystyki Zdrowia i Ochrony Zdrowia US w Krakowie, 2015, s. 7.

<sup>634</sup> K. Miszczyńska: *Efektywność funkcjonowania szpitali...*, op. cit., s. 89.

<sup>635</sup> *Indeks Sprawności Ochrony Zdrowia 2015*. Warszawa: PWC, 2015, s. 55.

<sup>636</sup> K. Miszczyńska, E. Antczak: *Uwarunkowania zadłużenia szpitali...*, op. cit., s. 89.

<sup>637</sup> A. Cwiąkała–Małys, M. Durbajło–Mrowiec, P. Łagowski: *Diagnostyka efektywności wykorzystania zasobów lecznictwa szpitalnego*, E-Wydawnictwo Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa. Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2020, s. 90.

<sup>638</sup> M. Cholewa–Wiktor, A. Sitko–Lutek: *Wykorzystanie benchmarkingu i outsourcingu w zarządzaniu szpitalem publicznym*, Wydawnictwo Politechniki Lubelskiej, Lublin 2020, s. 24.



niewykorzystaniem łóżek<sup>639</sup> oraz wskazywane są obszary wymagające natychmiastowych zmian w sektorze publicznej opieki zdrowotnej<sup>640</sup>.

Z poziomem wskaźnika wykorzystania łóżka wiąże się również średni czas hospitalizacji (zmienna: ALOS). Wyniki estymacji są zbieżne z zależnościami prezentowanymi w literaturze. Wzrost średniego czasu hospitalizacji przekłada się na zwiększenie poziomu zadłużenia szpitala. Jest to w pełni uzasadniona zależność, gdyż im dłuższy pobyt pacjenta w szpitalu, tym niższa przelotowość, a tym samym przychód.

Wyniki estymacji potwierdziły także, iż status szpitala covidowego wiązał się ze wzrostem zadłużenia tego podmiotu. Sytuacja ta była wynikiem nałożenia się szeregu czynników, poczynając od małej liczby pacjentów (ograniczenia przyjęć), przez niezrealizowanie części ryczałtów i innych świadczeń kontraktowanych odrębnie, a kończąc na wzroście cen środków zabezpieczenia osobistego, leków i mediów oraz polityki płacowej wobec personelu szpitali<sup>641</sup>. Obserwowany w tym samym czasie wzrost przychodów szpitali wynikał z umów dotyczących udzielania świadczeń opieki zdrowotnej związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19 oraz pozostawianiem w gotowości do udzielania takich świadczeń<sup>642</sup>.

Nie ulega wątpliwości, że gospodarka finansowa szpitali w okresie pandemii uległa zmianie. Konsekwencje pandemii rozkładały się jednak odmiennie w zależności od formy organizacyjno-prawnej szpitali. Te spośród nich, które działały w formie spółki z ograniczoną odpowiedzialnością i posiadały status przedsiębiorcy, były uprawnione do skorzystania z wsparcia zapisanego w treści tarcz antykryzysowych. Natomiast SPZOZ-y jako podmioty lecznicze nie będące przedsiębiorcami<sup>643</sup> były wykluczone z dostępu do tego rodzaju wsparcia. Wśród rozwiązań zapisanych w tarczach dedykowanych przedsiębiorcom, a niedostępnych dla szpitali samorządowych pozostawały: pożyczki, gwarancje i poręczenia, leasing i inne instrumenty związane z finansowaniem prowadzonej działalności gospodarczej, na warunkach rynkowych. Finansowanie szpitali pozostających w sieci pozostało w pandemii niezmiennie i obejmowało środki z kontraktu oraz z ryczałtu. W trakcie pandemii specjalne rozwiązania dla szpitali wprowadził NFZ. Oprócz tego, iż otrzymywały one 1/12 ryczałtu co miesiąc (jak to miało miejsce w okresie przed pandemią)<sup>644</sup>, dosta-

<sup>639</sup> W. Malinowski, E. Nojszewska: *Uwarunkowania ekonomiczne możliwości komercyjnego świadczenia usług medycznych przez polskie szpitale publiczne*. Nauki o Zarządzaniu 2017, t. 3(32), s. 4–11.

<sup>640</sup> D. Korenik: *Podejścia i metody w badaniu efektywności szpitali samorządowych w Polsce*. Ekonomiczne Problemy Usług 2017, t. 129(4), s. 177–190.

<sup>641</sup> K. Lurka: *Co trzeci szpital w Polsce ma poważne kłopoty finansowe – analiza*. Termedia 2022. <https://www.termedia.pl/mz/Co-trzeci-szpital-w-Polsce-ma-powazne-klopoty-finansowe-analiza,45197.html> (dostęp: 11.02.2023).

<sup>642</sup> Najwyższa Izba Kontroli: *Funkcjonowanie szpitali w warunkach pandemii COVID-19*. Warszawa 2022. KZD.430.006.2021, Nr ewid. 154/2021/P/21/055/KZD.

<sup>643</sup> Por. art. 4 ust 1. pkt 2 ustawy o działalności leczniczej.

<sup>644</sup> Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 14 marca 2020 r., zmieniające rozporządzenie w sprawie ogólnych warunków umów o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej (Dz.U. 2020, poz. 437 z późn. zm.).

wały także 1/12 pieniędzy za wcześniej zakontraktowane świadczenia<sup>645</sup>, niezależnie od tego, czy były one zrealizowane w pełni, częściowo czy też nie były wykonane wcale. Zarządzeniem Prezesa NFZ zwiększona została także cena punktu w ryczałcie, w systemie podstawowego szpitalnego zabezpieczenia świadczeń opieki zdrowotnej o 5 gr, do 1,05 zł<sup>646</sup>. W rezultacie wskazanych wyżej rozwiązań, obowiązujące w okresie pandemii zasady finansowania świadczeń opieki zdrowotnej i udzielania zamówień pozwoliły szpitalom na zachowanie płynności finansowej<sup>647</sup>. Tym samym jednymi z głównych przyczyn rosnącego zadłużenia szpitali były niebilansowanie działalności leczniczej oraz wzrost kosztów ich działalności.

## Podsumowanie

Celem niniejszego rozdziału była analiza kondycji finansowej szpitali samorządowych w Polsce w latach 2007–2021 z uwzględnieniem aspektu wystąpienia pandemii COVID-19. Przeprowadzone badanie oparto na panelowym modelu ekonometrycznym, który pozwolił na wyodrębnienie determinant zadłużenia szpitali samorządowych. Badanie uwzględniało zarówno perspektywę finansową i organizacyjną szpitali, jak i wystąpienie pandemii. Dodatkowo badanie wzbogacone zostało analizą wskaźników finansowo-organizacyjnych szpitali. Uzyskane wyniki wskazują, iż znaczący spadek liczby przyjmowanych pacjentów, spadek poziomu wykorzystania łóżek szpitalnych oraz wskaźnika przelotowości przyczynił się do pogarszającej się sytuacji analizowanych szpitali samorządowych. Nie bez znaczenia pozostawał również fakt, iż w latach 2020 i 2021 znacząco zmniejszyła się liczba szpitali posiadających akredytację, która (jak dowodzi literatura) przyczynia się do ograniczania zadłużenia.

Zaprezentowane w opracowaniu trzy modele panelowe w sposób czytelny wykazały wpływ pandemii na zadłużenie szpitali samorządowych. W każdym z rozpatrywanych modeli status szpitala covidowego powodował *ceteris paribus* wzrost zadłużenia tego podmiotu. Tym samym postawiona w badaniu hipoteza badawcza została zweryfikowana pozytywnie. Podsumowując, gospodarka finansowa szpitali w okresie pandemii COVID-19 uległa zmianie, a jej konsekwencje w dalszym ciągu są odczuwane przez zarządzających tymi jednostkami. Przeprowadzona analiza dotyczyła wyłącznie szpitali marszałkowskich, a obiektywnym ograniczeniem badania była niedostępność pełnych danych finansowych, ich poziom agregacji oraz nieciągłość w czasie. Dlatego też, aby w pełni przeanalizo-

<sup>645</sup> K. Nowosielska: *Placówki medyczne z ograniczonym finansowaniem w czasie epidemii*. <https://www.prawo.pl/zdrowie/tarcza-antykryzysowa-dla-szpitali,499598.html> (dostęp: 27.01.2023).

<sup>646</sup> Zarządzenie Nr 43/2020/DSOZ Prezesa Narodowego Funduszu Zdrowia z dnia 20 marca 2020 r. zmieniające zarządzenie w sprawie szczegółowych warunków umów w systemie podstawowego szpitalnego zabezpieczenia świadczeń opieki zdrowotnej

<sup>647</sup> NIK: *Funkcjonowanie szpitali w warunkach pandemii COVID-19*. Warszawa 2022, KZD.430.006.2021, Nr ewid. 154/2021/P/21/055/KZD.

**Rozdział 18. KONDYCJA FINANSOWA SZPITALI SAMORZĄDOWYCH. PERSPEKTYWA PANDEMICZNA 337**

wać globalny wpływ pandemii na kondycję finansową ogółu szpitali w Polsce i tym samym określić pełną skalę jej oddziaływania, przyszłe badania autorów rozszerzone zostaną o analizę pozostałych szpitali. Równoległe przesunięcie badań w czasie daje szansę na dostęp do pełniejszych danych finansowych szpitali, jak również statystyk operacyjnych ich działalności, otwierając tym samym perspektywę zarówno dla poszerzenia skali prowadzonych badań, jak i pogłębienia dotychczasowych ustaleń badawczych autorów.



## BIBLIOGRAFIA

- Abramowiczówna Z. (red.): *Słownik grecko-polski*, t. 2, PWN, Warszawa 1962.
- Adam A. *Approaches of public finance sustainability taking into account the current economic context*. Financial Studies 2015, vol. 19(1).
- Afonso A., Jalles J.T.: *The elusive character of fiscal sustainability*. Applied Economics 2016, vol. 48(28), DOI: 10.1080/00036846.2015.1128074
- Ahmad E., Brosio G., Tanzi V.: *Local Service Provision in Selected OECD Countries: Do Decentralized Operations Work Better?* IMF Working Paper 2008, WP 08/67, International Monetary Fund, Fiscal Affairs Department.
- Air Quality in Europe – 2020 Report* – EEA Report No 9/2020, Edited by European Environment Agency, Publications Office of the European Union, 2020.
- Alesina A., Hausmann R., Homme R., Stein E.: *Budget institutions and fiscal performance in Latin America*. Journal of Development Economics 1999, vol. 59 (2).
- Alesina A., Perotti R.: *Fiscal discipline and the budget process*. American Economic Review 1996, vol. 86 (2).
- Alesina A., Tabellini G.: *A Positive Theory of Fiscal Deficits and Government Debt*. Review of Economic Studies 1990, no. 57.
- Allers M.A., Elhorst J.P.: *Tax Mimicking and Yardstick Competition Among Local Governments in the Netherlands*. International Tax and Public Finance 2005, vol.12(4), s. 493–513.
- Altamimi H., Liu Q., Jimenez B.: *Not Too Much, Not Too Little: Centralization, Decentralization, and Organizational Change*. Journal of Public Administration Research and Theory, 2023, vol. 33(1).
- Angrist D.J., Pischke J.S.: *Mostly harmless econometrics: An empiricist's companion*, Princeton University Press, Princeton 2009.
- Ansoff H.I.: *Zarządzanie strategiczne*, PWE, Warszawa 1985.
- Aristovnik A.: *Fiscal Decentralisation in Eastern Europe: Trends and Selected Issues*. Transylvanian Review of Administrative Sciences 2012, no. 37E.
- Babcał V.: *Władza i finanse lokalne w Republice Słowackiej*, [w:] *Władza i finanse lokalne w Polsce i krajach ościennych*, E. Ruśkowski, B. Dolnicki (red.), Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz–Białystok–Katowice 2007.
- Bach S., Blöchliger H., Wallau D.: *The Spending Power of Sub-central Governments: A Pilot Study*. OECD Economics Department Working Papers 2009, no. 70.
- Bache I., Flinders M. (eds.): *Multi-level Governance*, Oxford University Press, Oxford 2004.
- Badanie sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego w świetle COVID-19*, Raport, Bank Gospodarstwa Krajowego, wrzesień 2020, <https://prowly-uploads.s3.eu-west-1.amazonaws.com/uploads/5484/assets/238602/original-c2fab8324e7b472fb0c2a87db27b2554.pdf> (dostęp: 25.02.2023)
- Baglioni A., Cherubini U.: *Intertemporal budget constraint and public debt sustainability: the case of Italy*. Applied Economics 1993, vol. 25(2), DOI: 10.1080/00036849300000033
- Bahl R., Bird R.M.: *Fiscal Decentralization and Local Finance in Developing Countries*. Development from Below, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, UK, Northampton, MA, USA 2018.
- Bai G., Anderson G.F.: *A more detailed understanding of factors associated with hospital profitability*. Health Affairs 2016, vol.35(5), <https://doi.org/10.1377/hlthaff.2015.1193>.
- Banaszewska M.: *Side Effects of Fiscal Rules: A Case of Polish Local Self-Government*. Economics and ess Review 2018, vol. 1(4), <https://doi.org/10.18559/ebr.2018.1.6>

- Bandaogo M.S.: *Fiscal Rules in Times of Crisis*. Research & Policy Briefs From the World Bank Malaysia Hub, July 2020.
- Bank Światowy: *Polska: Sprawiedliwość i efektywność: Reforma mechanizmu wyrównawczego w Polsce Usługa świadczona na zasadzie zwrotu poniesionych kosztów, Raport 2: Potencjał fiskalny (wersja ostateczna)*, maj 2019.
- Bank Światowy: *Polska: Sprawiedliwość i skuteczność: Reforma systemu korekcyjno-wyrównawczego dla jednostek samorządu terytorialnego w Polsce. Część 1: Szacowanie potrzeb wydatkowych samorządów. Propozycja nowej metodologii dla Polski*, październik 2018.
- Banzhaf H.S., Walsh R.P.: *Do People Vote with Their Feet? An Empirical Test of Tiebout's Mechanism*. *American Economic Review* 2008, vol. 98.
- Barey P., Aklın M.: *The European Union Emissions Trading System reduced CO2 emissions despite low prices*, *PNAS* 2020, vol. 117(16), <https://www.pnas.org/doi/10.1073/pnas.1918128117>
- Barnhill Jr T.M., Kopits: *Assessing fiscal sustainability under uncertainty*. *Journal of Risk* 1998, vol. 6(4).
- Barro R. J.: (1989). *The Ricardian approach to budget deficits*. *Journal of Economic Perspectives* 1989, vol. 3(2).
- Bartczak I.D.: *Centralnie, a więc taniej i lepiej*, [www.cfo.cxo.pl](http://www.cfo.cxo.pl).
- Baskaran T.: *Fiscal Interactions in the Short and Long Run. Evidence from German Reunification*. *Journal of Economic Geography* 2020, vol. 20.
- Bauer K., Macuda M.: *Sprawozdanie finansowe jako źródło informacji dla interesariuszy restrukturyzowanego szpitala*. *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu* 503, 2018.
- Będzieszak M.: *Opłaty w budżetach miast na prawach powiatów w Polsce – dodatkowe obciążenie społeczności lokalnej czy instrument równoważenia budżetów*. *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu* 404, 2015.
- Bennett R.J.: *The Geography of Public Finance* [w:] *The Human Geography of Contemporary Britain*, J.R. Short, A. Kirby (eds.), Palgrave, London 1984.
- Bennett R.J.: *The Geography of Public Finance. Welfare under Fiscal Federalism and Local Government Finance*, Methuen, New York 1980.
- Benoist A.: *The First Federalist: Johannes Althusius*. *Telos. Critical Theory of the Contemporary* 2000, no. 118.
- Benz A., Papadopoulos Y.: *Governance and Democracy: Concepts and Key Issues*, [w:] *Governance and Democracy. Comparing National, European and International Experiences*, eidem (eds.), Routledge, New York 2007.
- Bewley T.F.: *Critique of Tiebout's Theory of Local Public Expenditures*. *Econometrica* 1981, Vol. 49, No. 3.
- Białek-Jaworska A., Jaworski R., Wachowiak A.: *Przychody pozabudżetowe a limit zadłużenia w jednostkach samorządu terytorialnego w Wielkopolsce*. *Rozwój Regionalny i Polityka Regionalna* 2022, t. 62, <https://doi.org/10.14746/rrpr.2022.62.16>
- Bień-Kacała A.: *Zasada władztwa daninowego w Konstytucji RP z 1997 r.*, Wydawnictwo TNOiK „Dom Organizatora”, Toruń 2005.
- Biernacki K.: *Tax System Competition – Instruments and Beneficiaries*. *Ekonomia i Prawo – Economics and Law* 2014, vol. 13.
- Biondi Y.: *Accounting representations of public debt and deficits in European central government accounts: An exploration of anomalies and contradictions*. *Accounting Forum* 2016, vol. 40(3).
- Biondi Y.: *Public debt accounting and management in UK: Refunding or refinancing? Or, the strange case of Doctor Jekyll and Mr Hyde in the aftermath of the Global Financial Crisis*. *Accounting Forum* 2016, vol. 40(2).
- Bird R.M.: *Fiscal Federalism in Russia: A Canadian Perspective*. *Public Finance and Management* 2003, vol. 3(4).
- Bitner M., Sierak J.: *Ocena zdolności jednostek samorządu terytorialnego do finansowania projektów inwestycyjnych w perspektywie finansowej 2021–2027*. *Optimum Economic Studies* 2022, nr 4(110).

- Black D.: *On the Rationale of Group Decision-Making*. Journal of Political Economy 1948, vol. 56.
- Blanchard O.: *The Crisis: Basic Mechanisms, and Appropriate Policies*, IMF Working Paper WP/09/80, International Monetary Fund, Washington 2009.
- Blanchard O.J.: *Suggestions of a new set of fiscal indicators*. OECD Working Papers 1990, no. 79.
- Blöchliger H. (ed.): *Fiscal Federalism 2014: Making Decentralisation Work*, OECD Publishing, Paris 2013.
- Blöchliger H., Piñero-Campos J.M.: *Tax Competition Between Sub-central Governments*, OECD Working Papers on Fiscal Federalism 2011, no. 13.
- Boadway R., Mörk E.: *Division of Powers*, [w:] *Fiscal Federalism in Unitary States*, P. Molander (ed.), Springer Science – Business Media, New York 2004.
- Boadway R., Shah A.: *Fiscal Federalism. Principles and Practices of Multiorder Governance*, Cambridge University Press, Cambridge 2009.
- Boadway R., Tremblay J.F.: *Reassessment of the Tiebout Model*. Journal of Public Economics 2012, vol. 96(11–12).
- Boarnet M., Glazer A.: *Federal Grants and Yardstick Competition*. Journal of Urban Economics 2002, vol. 52(1).
- Boć J.: *Gmina w Belgii*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1993.
- Bocci C., Ferretti C., Lattarulo P.: *Spatial Interactions in Property Tax Policies Among Italian Municipalities*. Papers in Regional Science 2019, vol. 98.
- Bohn H.: *The sustainability of budget deficits with lump-sum and with income-based Taxation*. Journal of Money, Credit and Banking 1991, vol. 23(3).
- Bohn H.: *The sustainability of budget deficits in a stochastic economy*. Journal of Money, Credit, and Banking 1995, vol. 27(1).
- Bohn H.: *Are stationarity and cointegration restrictions really necessary for the intertemporal budget constraint?* Journal of Monetary Economics 2007, vol. 54.
- Bonfatti A., Forni L.: *Fiscal rules to tame the political budget cycle: Evidence from Italian municipalities*. European Journal of Political Economy 2019, vol. 60, <https://doi.org/10.1016/j.ejpoleco.2019.06.00>
- Borodo A.: *Władztwo finansowe samorządu terytorialnego – zagadnienia ogólne*, [w:] *Księga Jubileuszowa Profesora Marka Mazurkiewicza. Studia z dziedziny prawa finansowego, prawa konstytucyjnego i ochrony środowiska*, R. Mastalski (red.), Oficyna Wydawnicza „UNIMEX”, Wrocław 2001.
- Brühlhart M., Bucovetsky S., Schmidheiny K.: *Taxes in Cities*, [w:] *Handbook of Regional and Urban Economics*, vol. 5, G. Duranton, V. Henderson, W. C. Strange (eds.), Elsevier, Amsterdam– Oxford 2015
- Bryndziak S., *Konkurencja podatkowa wśród krajów Unii Europejskiej na przykładzie podatku dochodowego od osób prawnych*. Acta Universitatis Lodziensis. Folia Oeconomica 2013, nr 279.
- Brzozowska K.: *Idea zrównoważonego rozwoju na rynku obligacji*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu 478, 2017.
- Buchanan J.M.: *Finanse publiczne w warunkach demokracji. Systemy fiskalne a decyzje indywidualne*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1997.
- Buchanan J.M.: *The Limits of Liberty: Between Anarchy and Leviathan*, The University of Chicago Press, Chicago 1975.
- Buchanan J.M., Tullock G.: *The Calculus of Consent. Logical Foundations of Constitutional Democracy*, University of Michigan Press, Ann Arbor 1962.
- Budzeń D., Edwarczyk B., Marchewka-Bartkowiak K.: *Koncepcja ALM (Asset and Liability Management) – diagnoza i analiza wykorzystania w jednostkach samorządu terytorialnego w Polsce*, Wolters Kluwer sp. z o.o., Warszawa 2022.
- Budzeń D., Edwarczyk B., Marchewka-Bartkowiak K.: *Zarządzanie majątkiem i długiem lokalnym*, CeDeWu, 2021.
- Budzeń D., Kańduła S.: *Oplaty lokalne. Niewykorzystane źródło dochodów gmin wiejskich w Polsce?* Studia BAS 2021, nr 1(65).

- Budzeń D., Marchewka-Bartkowiak K.: *Sovereign asset and liability management (SALM): Perspective of pandemic COVID-19 outbreak in OECD countries, including Poland*. *Studies in Logic, Grammar and Rhetoric* 2022, vol. 67(80), doi: 10.2478/slgr-2022-0015.
- Budzeń D., Marchewka-Bartkowiak K.: *Wydatki Zrównoważone Środowiskowo w Budżetach Lokalnych w Polsce*. *Optimum Economic Studies* 2022, vol. 3, no. 109, <https://doi.org/10.15290/o.es.2022.03.109.04>.
- Budzeń D., Marchewka-Bartkowiak K., „Zielone” wydatki samorządowe w obliczu europejskiej taksonomii zrównoważonego rozwoju – nowe propozycje klasyfikacyjne, [w:] *Zielone Finanse 2022*, L. Kotecki, M. Grabowski (red.), Warszawa 2022, Raport\_Zielone\_Finanse (1).pdf
- Burnside C. (ed.): *Fiscal sustainability in theory and practice. A handbook*, The World Bank, Washington, D.C. 2005.
- Burzyńska M.: *Ochrona depozytów w świetle ustawy o usługach płatniczych*, [w:] *Problemy współczesnej bankowości*, W. Góralczyk (red.), Wolters Kluwer SA, Warszawa 2014.
- Calmfors L.: *Fiscal frameworks and fiscal sustainability in the Nordics*, Nordic Council of Ministers, Copenhagen 2020.
- Cangoz M.C., Boitreaud S., Dychala C.B.: *How Do Countries Use an Asset and Liability Management Approach? A Survey on Sovereign Balance Sheet Management*, The World Bank Policy Research Working Paper 2018/8624.
- Caupers J., Moniz A.R., Fonseca I.C., de Seves A.L.: *Portugalia* [w:] *Samorząd terytorialny w Polsce i Portugalii. Analiza prawnoporównawcza*, B. Dolnicki (red.), Wolters Kluwer, Warszawa 2015.
- Cerniglia F.: *Decentralization in the public sector: quantitative aspects in federal and unitary countries*. *Journal of Policy Modeling* 2003, vol. 25(8).
- Chalk N., Hemming R.: *Assessing fiscal sustainability in theory and practice*. IMF Working Papers 2000, WP/00/81.
- Charbit C.: *Governance of Public Policies in Decentralised Contexts: The Multi-level Approach*. OECD Regional Development Working Papers 2011/04, OECD Publishing.
- Chatry I.: *Subnational Finance and Territorial Reforms Regional Development Policy Division OECD*, conference presentation: *Fiscal Decentralisation and Subnational Finance: Strengthening Local Level Capacity*, Mykolaiv, Ukraine, 15 March 2017, <https://www.oecd.org/regional/regional-policy/Fiscal-decentralisation-and-subnational-finance-ENG.pdf> (dostęp: 26.02.2023).
- Chen P-F.: *US fiscal sustainability and the causality relationship between government expenditures and revenues: a new approach based on quantile cointegration*. *Fiscal Studies* 2016, vol. 37(2).
- Climate Finance*, Jason Fernando, 2020.
- Chlipala M.: – Państwo i Społeczeństwo 2005, nr 1.
- Chluska, J.: *Nowe wyzwania zarządzania strategicznego w podmiotach leczniczych-szpitalach*. *Zeszyty Naukowe Politechniki Częstochowskiej Zarządzanie* 2016, nr 23.
- Chluska J.: *Wynik finansowy samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej w świetle nowych uregulowań prawnych*, *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu* 251, 2012. Nr 251, 96-104.
- Chmiel B., Pawłowska B., Szmelter-Jarosz A.: *Mobility-as-a-Service as a Catalyst for Urban Transport Integration in Conditions of Uncertainty*. *Energies* 2023, vol. 16(4), <https://doi.org/10.3390/en16041828>.
- Chmielewska L.: *Johannes Althusius: pierwszy teoretyk federalizmu*. *Doctrina. Studia Społeczno-Polityczne* 2012, nr 9.
- Cholewa-Wiktor M., Sitko-Lutek A.: *Wykorzystanie benchmarkingu i outsourcingu w zarządzaniu szpitalem publicznym*, Wydawnictwo Politechniki Lubelskiej, Lublin 2020.
- Clark G.L.: *A Theory of Local Autonomy*. *Annals of the Association of American Geographers* 1984, no. 74(2).
- Co zakłada pakiet Fit for 55, <https://www.euractiv.pl/section/polityka-wewnetrzna-ue/news/fit-for-55-pakiet-oze-timmermans-komisja-europejska-ursula-von-der-leyen-ets->



- cbam-emisje-co2-zmiany-klimatu-prawo-klimatyczne-korolec/ (dostęp 02.03.2023)
- Coase R.H.: *The New Institutional Economics*. Journal of Institutional and Theoretical Economics 1984, no. 140(1).
- Coates D.: *Tax Competition Among Jurisdictions with Public and Private Employment*. National Tax Journal 1993, vol. 46.
- Collard F., Habib M., Rochet J.-C.: *Sovereign debt sustainability in advanced economies*. Journal of the European Economic Association 2015, vol. 13(3), DOI: 10.1111/jeea.12135.
- Commission Delegated Regulation (EU) 2016/778 of 2 February 2016 supplementing Directive 2014/59/EU of the European Parliament and of the Council with regard to the circumstances and conditions under which the payment of extraordinary ex post contributions may be partially or entirely deferred, and on the criteria for the determination of the activities, services and operations with regard to critical functions, and for the determination of the business lines and associated services with regard to core business lines (OJ L 131, 20.5.2016, 41–47).
- Cremer H., Gahvari F.: *Tax Evasion, Fiscal Competition and Economic Integration*. European Economic Review 2000, vol. 44.
- Crook R.C., Manor J.: *Conclusion Chapter*, [w:] *Democracy and Decentralisation in South Asia and West Africa. Participation, Accountability and Performance*, Cambridge University Press, Cambridge 1998.
- Crosby A., Robbins D.: *Mission impossible: monitoring municipal fiscal sustainability and stress in Michigan*. Journal of Public Budgeting, Accounting and Financial Management 2013, vol. 25(3).
- Crucq P., Hemminga H.J. (2007): *Decentralization and Economic Growth per capita in Europe*, Groningen: University of Groningen, Science Shop of Economics and Business, EC 178.
- Ćwiąkała-Małys A., Durbajto-Mrowiec M., Łagowski P.: *Diagnostyka efektywności wykorzystania zasobów lecznictwa szpitalnego*, E-Wydawnictwo Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa. Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2020.
- Czekaj M., Wiktorzak M.: *Wpływ zmian w zakresie opodatkowania podatkiem dochodowym osób fizycznych na dochody jednostek samorządu terytorialnego w Polsce. Ujęcie historyczne oraz prognostyczne* (referat nieopublikowany, wygłoszony na konferencji: Samorząd terytorialny w dobie turbulentnych zmian otoczenia w 2022 r.).
- Czyżewski D.: *System handlu emisjami CO<sub>2</sub> Unii Europejskiej. Historia, funkcjonowanie, Polska*, [https://orka.sejm.gov.pl/opinie9.nsf/dok%3FOpenAgent%26826\\_\\_20220408&cd=8&hl=pl&ct=clnk&gl=pl&client=safari](https://orka.sejm.gov.pl/opinie9.nsf/dok%3FOpenAgent%26826__20220408&cd=8&hl=pl&ct=clnk&gl=pl&client=safari) (dostęp: 2.03.2023).
- Dabla-Norris E.: *The challenge of fiscal decentralisation in transition countries*. Comparative Economic Studies 2006, vol. 48, s. 100–131.
- Dane Urzędu Komisji Nadzoru Finansowego [https://www.knf.gov.pl/publikacje\\_i\\_opracowania/dane\\_statystyczne](https://www.knf.gov.pl/publikacje_i_opracowania/dane_statystyczne) [15.02.23].
- Danisewicz P., Lee C.H., Schaeck K.: *Private deposit insurance, deposit flows, bank lending, and moral hazard*. Journal of Financial Intermediation 2022, vol. 52, 100967, <https://doi.org/10.1016/j.jfi.2022.100967>
- Dańska-Borsiak B. (red.): *Dynamiczne modele panelowe w badaniach ekonomicznych*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2011.
- Das U.S., Lu Y., Papaioannou M.G., Petrova U.: *Sovereign Risk and Asser and Liability Management – Conceptual Issues*. IMF Working Paper 2012, vol. 12(241).
- Daszyńska Z.: *Zarys ekonomii społecznej*, Nakładem Księgarni Polskiej, Lwów 1898.
- de Biase P., Dougherty S.: *The past and future of subnational fiscal rules: An analysis of fiscal rules over time*. OECD Working Papers on Fiscal Federalism 2022, no. 41, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/d2798c9e-en>
- de Mello L., Jalles J.: *Decentralisation and the Environment: Survey-Based and Cross-Country Evidence*. Research in Economics and Mathematics Working Papers 0215, no. March (2022).

- Dębowska-Romanowska T.: *Prawo finansowe – część konstytucyjna wraz z częścią ogólną*, C.H. Beck, Warszawa 2010.
- Dechezleprêtre A., Rivers N., Stadler B.: *The Economic Cost of Air Pollution: Evidence from Europe*. OECD Economic Department Working Papers 2019, no. 1584.
- Dejong D.N., Nankveris J.C., Savin N.E., Whiteman C.H.: *The power problem of unit root tests in time series with autoregressive errors*. Journal of Econometrics 1992, vol. 53.
- Delgado F., Lago-Peñas S., Mayor M.: *On the Determinants of Local Tax Rates. New Evidence from Spain*. Contemporary Economic Policy 2015, vol. 33.
- Delgado F., Mayor M.: *Tax Mimicking Among Local Governments. Some Evidence from Spanish Municipalities*. Portuguese Economic Journal 2011, vol. 10.
- Deloitte: *ESG in the Public Sector*, 2020, <https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/ie/Documents/PublicSector/ie-gps-sustainability-in-government-and-public-services.pdf> (dostęp: 02.03.2023)
- Derek M.: *Funkcja turystyczna jako czynnik rozwoju lokalnego w Polsce*. Rozprawa doktorska. Wydział Geografii i Studiów Regionalnych Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2008.
- Derek M., Kowalczyk A., Swianiewicz P.: *Wpływ turystyki na sytuację finansową i rozwój miast w Polsce (na przykładzie miast średniej wielkości)*. Prace i Studia Geograficzne 2005, t. 35.
- Diaz-Serrano L., Meix-Llop E.: *Decentralization and the quality of public services: Crosscountry evidence from educational data*. Environment and Planning 2019, C: Politics and Space, vol. 37(7), s. 1296–1316 <https://doi.org/10.1177/2399654418824602>
- Dick-Sageo Ch.: *Decentralization for improving the provision of public services in developing countries: A critical review*. Cogent Economics & Finance 2020, no. 8.
- Directive 2014/49/EU of the European Parliament and of the Council of 16 April 2014 on deposit guarantee schemes (OJ L 173, 12.6.2014, 149–178).
- Długoterminowa Strategia Renowacji Budynków. Wspieranie Renowacji Krajowego Zasobu Budowlanego*. Warszawa, 2022. <https://www.gov.pl/web/rozwoj-technologie/dlugoterminowa-strategia-renowacji>.
- Dobrzyńska R., Shakhniuk Z.: *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.
- Dorociak M.: *Interes publiczny w przymusowej restrukturyzacji*. Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny 2022, t. 84, nr 1, <https://doi.org/10.14746/rpeis.2022.84.1.6>
- Doroszewski W. (red.): *Słownik języka polskiego*, <https://sjp.pwn.pl/doroszewski/>
- Dowding K., John P.: *Exiting Behavior Under Tiebout Conditions: Towards a Predictive Model*. Public Choice 1996, vol. 88(3–4).
- Dowgier R., *Zakres władztwa podatkowego gmin w prawie Rzeczypospolitej Polskiej w świetle standardów wynikających z Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego*, [w:] Europejska Karta Samorządu Lokalnego a prawo samorządu terytorialnego, M. Ofiarska (red.), Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2015.
- Downs A.: *An Economic Theory of Democracy*, Harper & Row Publishers, New York 1957.
- Dubas-Jakóbczyk K., Kozieł A.: *European Union Structural Funds as the Source of Financing Health Care Infrastructure Investments in Poland—A Longitudinal Analysis*. Frontiers in Public Health 2022, vol. 10.
- Dylewski M. in.: *Finanse samorządowe – narzędzia, decyzje, procesy*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2006.
- Dylewski M.: *Płynność finansowa jako wyznacznik decyzji dotyczących zadłużenia jednostki samorządu terytorialnego w warunkach przewidywanej zmienności otoczenia*, [w:] Szacowanie poziomu zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego w warunkach zwiększonego ryzyka utraty płynności finansowej, E. Denek, Red. M. Dylewski (red.), Difin, Warszawa 2013.
- Dylewski M., Filipiak, B.: *Ryzyko w działalności jednostek samorządu terytorialnego w nowych uwarunkowaniach prawnych*. Rocznik Bezpieczeństwa Międzynarodowego 2019, nr 7, <https://doi.org/10.34862/rbm.2013.3>.

- Dziawgo L.: *Zielony rynek finansowy. Ekologiczna ewolucja rynku finansowego*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2010.
- Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L 306/41 z 23.11.2011
- Dziobek C., Mangas C.G., Kufa P.: *Measuring Fiscal Decentralization – Exploring the IMF’s Databases*. IMF Working Paper 2011, no. 126.
- Ebel R.D., Yilmaz S.: *On the Measurement and Impact of Fiscal Decentralisation*. World Bank Policy Research Working Paper 2002, 2809, [www.decentralization.org](http://www.decentralization.org).
- Edwards D.V., Lippucci A.: *Practicing American Politics: An Introduction to Government*, Worth Publisher, New York 1998.
- Edwards J., Keen M.: *Tax Competition and Leviathan*. *European Economic Review* 1996, vol. 40.
- Elliott G., Rothenberg T., Stock J.: *Efficient tests for an autoregressive unit root*. *Econometrica* 1996, vol. 64(4).
- Etel L.: Dowgier R.: *Podatki i opłaty lokalne. Czas na zmiany*, Wydawnictwo Temida2, Białystok 2013.
- Etel L.: *Granice władztwa podatkowego jednostek samorządu terytorialnego w świetle art. 168 Konstytucji*, [w:] *Konstytucyjne uwarunkowania tworzenia i stosowania prawa finansowego i podatkowego*, P.J. Lewkowicz, J. Stankiewicz (red.), Wydawnictwo Temida2, Białystok 2010.
- EU carbon price tops €100 a tonne for first time <https://www.ft.com/content/7a0dd553-fa5b-4a58-81d1-e500f8ce3d2a> (dostęp: 04.03.2023)
- European Commission: *Medium-Term Budgetary Frameworks. A contribution to definitions and identification of good practices*, [https://www.euifis.eu/images/MTBF\\_PAPER.pdf](https://www.euifis.eu/images/MTBF_PAPER.pdf)
- European Committee of the Regions i OECD: *The impact of the COVID-19 crisis on regional and local governments: Main findings from the joint CoR-OECD survey. 2020*. <https://cor.europa.eu/en/events/Documents/ECON/fb952497-en.pdf>
- European Court of Auditors: *Special report 16/2021: Common Agricultural Policy and climate: Half of EU climate spending but farm emissions are not decreasing*, Luxembourg: Curia Rationum European Court of Auditors.
- European Court of Auditors: *The 2021-25 strategy of the European Court of Auditors*. Luxembourg: Curia Rationum European Court of Auditors.
- Eurostat: *Structure of government debt*, Statistics Explained, 2017, [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Structure\\_of\\_government\\_debt](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Structure_of_government_debt) (dostęp: 17.02.2018).
- Eyraud L., Debrun X., Hodge A., Lledo V., Pattillo C.: *Second-Generation Fiscal Rules: balancing Simplicity, Flexibility, and Enforceability*, IMF Staff Discussion Notes, International Monetary Fund, Washington DC 2018.
- Eyraud L., Hodge A., Ralyea J., Reynaud J.: *How to Design Subnational Fiscal Rules: A Primer*, IMF 2020.
- Famulska T., Dziemianowicz R., Biernacki K., Rogowska-Rajda B.: *Wydajność fiskalna podatkowych źródeł dochodów jednostek samorządu terytorialnego w Polsce*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2019.
- Fan J., Arghyrou M.G.: *UK Fiscal Policy Sustainability, 1955–2006*. The Manchester School 2013, vol. 81(6).
- Feld L.P., Frey Ch., Schaltegger Ch.A., Schmid L.A.: *Fiscal Federalism and Income Inequality: An Empirical Analysis for Switzerland*. *Journal of Economic Behavior & Organization* 2021, vol. 185.
- Felis P., Patrzalek L., Bem A., Bernardelli M., Malinowska-Misiąg E., Olejniczak J., Kowalska M.: *Polityka polskich samorządów gminnych w zakresie opodatkowania nieruchomości*, SGH, Warszawa 2022.
- Fernandez-Aguado P.G., Martinez E.T., Ruíz R.M., Urena A.P.: *Evaluation of European Deposit Insurance Scheme funding based on risk analysis*. *International Review of Economics & Finance* 2022, vol. 78, <https://doi.org/10.1016/j.iref.2021.11.013>
- Filipiak B.: *Dylematy pomiaru potencjału finansowego jednostek samorządu terytorialnego – dobór czynników i ich pomiar*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu 452, 2016.

- Filipiak B.Z.: *Indywidualny wskaźnik zadłużenia jako determinanta oceny kondycji finansowej jednostki samorządu terytorialnego*. *Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy* 2018, nr 4(56).
- Filipiak B.Z.: *Wykorzystanie statystyki publicznej do oceny stabilności finansowej jednostek samorządu terytorialnego*. *Wiadomości Statystyczne* 2016, nr 11.
- Filipiak B., Dylewski M.: *Prognoza kwoty długu publicznego w jednostkach samorządu terytorialnego*. *Finanse Komunalne* 2005, nr 11.
- Filipiak B.Z., Kluza K.: *Political Business Cycle in Local Governments in Transition and Developing Economies. Literature Review and Empirical Study for Poland*. *Lex Localis–Journal of Local Self–Government* 2022, vol. 20(4).
- Filipiak B., Wyszowska D.: *Stabilność fiskalna w krajach UE*. *Wiadomości Statystyczne*. *The Polish Statistician* 2022, nr 8.
- Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints*, J. Rodden, G. Eskeland, J. Litvack (eds.), MIT Press, 2003.
- Flammer C.: *Corporate green bonds*. Working Paper 2018, SSRN 3125518.
- Flejterski S., Ziolo M.: *Centralizacja i decentralizacja zadań publicznych w świetle wybranych rozwiązań europejskich. Próba oceny*. *Studia Regionalne i Lokalne* 2008, nr 3.
- Fölscher A.: *Balancing Act: Fiscal Responsibility, Accountability and the Power of the Purse*. *OECD Journal on Budgeting* 2006, vol. 6 (2)..
- Foremny D.: *Sub-national deficits in European countries: The impact of fiscal rules and tax autonomy*. *European Journal of Political Economy* 2014, vol. 34, <https://doi.org/10.1016/j.ejpepoleco.2014.01.003>
- Franek S.: *Zróżnicowanie reguł fiskalnych dla jednostek samorządu terytorialnego w krajach Unii Europejskiej*, *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu* 485, 2017, <https://doi.org/10.15611/pn.2017.485.10>
- Franek S.: *Konsekwencje kryzysu COVID-19 dla finansów jednostek samorządu terytorialnego w krajach UE*. *Optimum. Economic Studies* 2022, t. 3(109).
- Franek S., Postuła M.: *Pomiar siły instrumentów fiskalnych oraz ich skuteczność w poprawie stabilności finansów publicznych w krajach Unii Europejskiej*. *Materiały i Studia NBP* 2019, nr 334.
- Freire M.E., Kopanyi M.: *Asset and debt management for cities*, Working Paper, Cities that Work, International Growth Centre, June 2018.
- Frey B.S. Eichenberger R.: *The New Democratic Federalism for Europe – Functional, Overlapping and Competing Jurisdictions*, Edward Elgar Publishing Limited, Cheltenham 1999.
- Fuest C., Huber B.: *Tax Competition and Tax Coordination in Median Voter Model*. *Public Choice* 2001, vol. 107.
- Fundusz na rzecz Sprawiedliwej Transformacji, <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pl/sheet/214/fundusz-na-rzecz-sprawiedliwej-transformacji> (dostęp: 02.03.2023)
- Funkcjonowanie szpitali w warunkach pandemii COVID-19. (2022). Najwyższa Izba Kontroli, KZD.430.006.2021, Nr ewid. 154/2021/P/21/055/KZD.
- Ge W., Liu M.: *Corporate social responsibility and the cost of corporate bonds*. *Journal of Accounting and Public Policy* 2015, vol. 34(6).
- Geis M.E.: *Konstytucyjne podstawy samorządu gminnego*, [w:] *Organizacja i funkcjonowanie samorządu terytorialnego w Polsce i w Niemczech. Analiza prawnoporównawcza*, J. Jagoda (red.), C.H. Beck, Warszawa 2018.
- Geisler R.: *Germany*, [w:] *Local Public Finance in Europe. Country Reports*, R. Geisler, G. Hammerschmid, Ch. Raffer (eds.), Hertie School, Bertelsmann Foundation, 2019.
- Gellin B.G., Qadri F.: *Preparing for the unpredictable: The continuing need for pandemic influenza preparedness*. *Vaccine* 2016, vol. 34(45).
- Gendźwiłł A.: *Zdecentralizowana adaptacja? Opinie władz lokalnych o zmianach klimatu i lokalnej polityce adaptacji do zmian klimatycznych*. *Studia Regionalne i Lokalne* 2017, t. 68(2).
- Gevorkyan A.V.: *Fiscal policy in transition economies: opportunities for sustainable development*. *International Journal of Society Systems Science* 2012, vol. 4(1).
- Głąbicka K., Grewiński M. (2003), *Europejska polityka regionalna*, Warszawa, Wydawnictwo „Elipsa”.

- Glinka B., Marta Postuła M., Radecka-Moroz K.: *Znaczenie transformacji energetycznej w rozwoju przedsiębiorstw*, [w:] *Transformacja energetyczna i klimatyczna – wybrane dylematy i rekomendacje*, Wydawnictwo UW, Warszawa 2021.
- Główny Urząd Statystyczny, Urząd Statystyczny w Rzeszowie: *Turystyka w 2020 r.* Warszawa, Rzeszów 2021.
- Główny Urząd Statystyczny, Urząd Statystyczny w Rzeszowie: *Turystyka w 2021 r.* Warszawa, Rzeszów 2022.
- Główny Urząd Statystyczny: *Działalność lecznicza zakładów lecznictwa uzdrowiskowego i stacjonarnych zakładów rehabilitacji leczniczej w 2020 roku*, *Informacje Sygnalne*, 09.06.2021. <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/zdrowie/zdrowie/dzialalnosc-lecznicza-zakladow-lecznictwa-uzdrowiskowego-i-stacjonarnych-zakladow-rehabilitacji-leczniczej-w-2020-roku,12,5.html>
- Główny Urząd Statystyczny: *Działalność lecznicza zakładów lecznictwa uzdrowiskowego i stacjonarnych zakładów rehabilitacji leczniczej w 2021 roku*, *Informacje Sygnalne*, 09.06.2022, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/zdrowie/zdrowie/dzialalnosc-lecznicza-zakladow-lecznictwa-uzdrowiskowego-i-stacjonarnych-zakladow-rehabilitacji-leczniczej-w-2021-roku,12,6.html>
- Gluchowski J., Pomorska A., Szołno-Koguc J. (red) (2007): *Uwarunkowania i bariery w procesie naprawy finansów publicznych*, KUL, Lublin.
- Glumińska-Pawlic J.: *Konstytucyjne gwarancje władztwa podatkowego jednostek samorządu terytorialnego. Teoria i praktyka*, [w:] *Aktualne problemy samorządu terytorialnego po 25 latach jego istnienia*, R.P. Krawczyk, A. Borowicz (red.), Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2016.
- Gołębiowski G.: *Analiza rozszerzona*, [w] *Analiza finansowa przedsiębiorstwa*, G. Gołębiowski, A. Grycuk, A. Tłaczała, P. Wiśniewski (red.), Difin SA, Warszawa 2016.
- Golinowska S., Zabdyr-Jamróż M.: *Zarządzanie kryzysem zdrowotnym w pierwszym półroczu pandemii COVID-19. Analiza porównawcza na podstawie opinii ekspertów z wybranych krajów*. *Zdrowie Publiczne i Zarządzanie* 2020, t. 18(1).
- Gonet W.: *Pojęcie dochodów własnych w jednostkach samorządu terytorialnego*, *Finanse Komunalne* 2008, nr 1-2.
- Goodspeed T.J.: *Tax Competition, Benefit Taxes, and Fiscal Federalism*. *National Tax Journal* 1998, 51, vol.
- Gordon T., Dadayan L., Rueben K.: *State and local government finances in the COVID-19 era*. *National Tax Journal* 2020, vol. 73(3).
- Goss A., Roberts G.S.: *The impact of corporate social responsibility on the cost of bank loans*. *Journal of Banking & Finance* 2011, vol. 35(7).
- Groneck M.: *A golden rule of public finance or a fixed deficit regime? Growth and welfare effects of budget rules*. *Economic Modelling* 2010, vol 27(2).
- Grosse T.G.: *Polityka regionalna Unii Europejskiej. Przykład Grecji, Włoch, Irlandii, Polski*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2004.
- Grzegorzczak, M., Wolff G.: *Greeniums in sovereign bond markets*. Working Paper 2022, vol. 17, Bruegel, WP 17.pdf (bruegel.org).
- Gilbert G., Rocaboy Y.: *The Central Government Grant Allocation Problem in the Presence of Misrepresentation and Cheating*. *Economics of Governance* 2004, vol. 5(2).
- Guziejewska B.: *Decentralizacja fiskalna jako ograniczenie zjawiska Lewiatana*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2022.
- Guziejewska B.: *Normatywne versus pozytywne ujęcie decentralizacji fiskalnej a mierniki decentralizacji. Analiza na przykładzie wybranych krajów Europy Środkowo-Wschodniej*. *Comparative Economic Research*. *Central and Eastern Europe* 2018, vol. 21(1).
- Hachenberg B., Schiereck D.: *Are green bonds priced differently from conventional bonds?* *Journal of Asset Management* 2018, vol. 19(6).
- Hajdenberg A., Romeu R.: *Parameter estimate uncertainty in probabilistic debt sustainability analysis*, *IMF Staff Papers* 2010, vol. 57(1), DOI: 10.1057/imfsp.2009.25

- Handel uprawnieniami do emisji – opłaty za emisje* [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pl/qanda\\_21\\_3542](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pl/qanda_21_3542) (dostęp; 02.03.2023)
- Hassett K.A., Hubbard R.G., Jensen M.H.: *Tiebout and Competitiveness*, [w:] *Rethinking Competitiveness*, K.A. Hassett (ed.), The AEI Press, Washington 2012.
- Hausner J. (red.) (2005): *Administracja publiczna*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Hayek F.A.: *The Constitution of Liberty*, The University of Chicago, Chicago 1960.
- Heinemann-Grüder A., Keil S., Kössler K., Woelk J.: *Intergovernmental Relations: Meaning and Relevance for Conflict Management*, [w:] *Federalism and Conflict Management*, H. Buehler, S. Luther, M. Siegener (eds.), International Munich Federalism Days 2017, Hanns Seidel Foundation, Munich 2017.
- Hendel M.: *Przydatność wskaźników funkcji turystycznej w ocenie rozwoju turystycznego obszaru na przykładzie gminy Ustroń*. Zeszyty Naukowe. Organizacja i Zarządzanie 2016, t. 87.
- Hendrick R., Wu Y., Jacob B.: *Tax Competition Among Municipal Governments*. Urban Affairs Review 2007, vol. 43.
- Hewett R.S., Stephenson S.C.: *State Tax Revenues under Competition*. National Tax Journal 1983, vol. 36.
- Heyndels B., Vuchelen J.: *Tax Mimicking Among Belgian Municipalities*. National Tax Journal 1998, vol. 51.
- Hirota H., Yunoue H.: *Fiscal rules and creative accounting: Evidence from Japanese municipalities*. Journal of the Japanese and International Economies 2022, vol. 63, <https://doi.org/10.1016/j.jjie.2021.101172>
- Hirschman A.O.: *Exit, Voice, Loyalty. Responses to Declines in Firms, Organizations, and States*, Harvard University Press, Cambridge 1970.
- Holcombe R.G.: *Tax Policy from A Public Choice Perspective*. National Tax Journal 1998, vol. 51.
- Holmes M.J., Otero J., Panagiotidis T.: (2010). *Are EU budget deficits stationary?* Empirical Economics 2010, vol. 38(3).
- Hooghe L., Marks G.: *Types of Multi-Level Governance*. European Integration Online Papers (EIoP) 2001, vol. 5.
- Horosz P. (red.): *Skomercjalizowane szpitale w obrocie gospodarczym*, Wolters Kluwer, Warszawa 2012.
- <http://www.hospodarenieobci.sk/>
- [http://www.sodbtn.sk/obce/index\\_kraje.php](http://www.sodbtn.sk/obce/index_kraje.php)
- <https://data.europa.eu/data/datasets/fiscal-rules-database?locale=en>
- <https://eurydice.eacea.ec.europa.eu/national-education-systems/czech-republic/main-executive-and-legislative-bodies>
- <https://kommunalwiki.boell.de/index.php/Haushaltsausgleich>
- [https://orka.sejm.gov.pl/opinie9.nsf/dok%3FOpenAgent%26826\\_20220408&cd=8&hl=pl&ct=clnk&gl=pl&client=safari](https://orka.sejm.gov.pl/opinie9.nsf/dok%3FOpenAgent%26826_20220408&cd=8&hl=pl&ct=clnk&gl=pl&client=safari) (dostęp; 02.03.2023)
- [https://statistik.hessen.de/sites/statistik.hessen.de/files/2022-06/tab13\\_finanzierungssalden\\_gem\\_2012-2021\\_06042022.xlsx](https://statistik.hessen.de/sites/statistik.hessen.de/files/2022-06/tab13_finanzierungssalden_gem_2012-2021_06042022.xlsx)
- <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/green-deal/fit-for-55-the-eu-plan-for-a-green-transition/> (dostęp; 05.03.2023)
- [https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2022/04/PD22\\_143\\_71137.html](https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2022/04/PD22_143_71137.html)
- <https://www.gov.pl/web/finanse/budzety-jst>
- <https://www.land-hat-zukunft.de/kommunale-finanzaufsicht.html>
- <https://www.lex.pl/pakiet-fit-for-55-projekty-ue,21520.html> (dostęp; 02.03.2023)
- Indeks Sprawności Ochrony Zdrowia 2015, (2015). Warszawa: PWC.
- Informacja o przyczynach i skutkach przymusowej restrukturyzacji wobec Idea Bank S.A., Bankowy Fundusz Gwarancyjny, Warszawa 2020.
- Informacja o przyczynach i skutkach przymusowej restrukturyzacji wobec Getin Noble Bank S.A., Bankowy Fundusz Gwarancyjny, Warszawa 2022.
- International Monetary Fund: *Fiscal Monitor: Helping People Bounce Back*. Washington, DC, October 2022.

- International Monetary Fund: *Fiscal Rules – Anchoring Expectations for Sustainable Public Finances*, 2009.
- International Monetary Fund: *Global Financial Stability Report – Navigating the High-Inflation Environment*. Washington, DC, October 2022.
- International Monetary Fund: *How to Manage Fiscal Risks from Subnational Governments*, Washington, DC, 2022.
- Ivanyna M., Shah A.: *How Close Is Your Government to Its People? Worldwide Indicators on Localization and Decentralization*, World Bank, Policy Research Working Paper 2012, no. 6138.
- Jackiewicz A.: *Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego w państwie federalnym na przykładzie Republiki Austrii w wymiarze konstytucyjnoprawnym*. Przegląd Prawa Konstytucyjnego 2019, nr 2.
- Jajuga K.: *Zarządzanie ryzykiem*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2015.
- Jankovics L.: *Local government finances in Hungary: from the culprit of fiscal slippages to a source of stability?* Society and Economy 2016, vol. 38(4).
- Jarczuk-Guzy M., *Zjawisko konkurencji podatkowej w obszarze opodatkowania dochodów korporacyjnych*. Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach 2016, nr 271.
- Jasiński B.: *Turbulencja otoczenia*, [w:] *Zarządzanie przedsiębiorstwem w turbulentnym otoczeniu*, R. Krupski (red.), Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2005.
- Jasiński L.J.: *Gospodarka i teoria ekonomiczna po kryzysie*. Studia Ekonomiczne 2009, nr 3-4.
- Jastrzębska M.: *Decentralizacja finansów publicznych w Polsce a system finansowy samorządu terytorialnego*. Gospodarka Narodowa 2002, vol. 7-8.
- Jastrzębska M.: *Determinanty (nie)przejrzystości finansów samorządowych*. Optimum Economic Studies 2022, nr 3(109).
- Jastrzębska M.: *Polityka budżetowa jednostek samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2005.
- Jedynak N.: *Centralizacja*, www.mfiles.ae.krakow.pl.
- Jegorow D., Przyłuska-Schmitt J.: *Liquidation of Micro-Enterprises as a Seasonal Phenomenon: Evidence from Poland*. WSEAS Transactions on Business and Economics 2022, vol. 19.
- Ji H., Ahn J., Chapman J.: (2016). *The role of intergovernmental aid in defining fiscal sustainability at the sub-national level*. Urban Studies 2016, vol. 53(14), DOI: 10.1177/0042098015601600
- Jochimsen B., Raffer Ch.: *Local Government Fiscal Regulation in the EU: The Impact of Balanced Budget Rules*, ZBW – Leibniz Information Centre for Economics, Kiel, Hamburg 2020.
- John J., Kurian N.J.: *Sub-national fiscal sustainability in a globalised setting*. Cambridge Scholars Publishing, Cambridge, UK 2009.
- Journal of the Japanese and International Economies 2022, Vol. 63, <https://doi.org/10.1016/j.jjie.2021.101172>
- Kańduła S.: *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. <https://doi.org/10.18559/978-83-8211-162-0/5>.
- Kańduła S.: *The Efficiency of Fiscal Equalization. The Case Study of Municipalities in Poland*. Lex Localis–Journal of Local Self-Government 2017, vol. 15(4).
- Kańduła S.: *Wyrównywanie dochodów gmin warunkiem ich zrównoważonego rozwoju?* Studia Oeconomica Posnaniensia 2017, vol. 5(5).
- Kańduła S., Przybylska J.: *Financial instruments used by Polish municipalities in response to the first wave of COVID-19*. Public Organization Review 2021, vol. 21(4).
- Kańduła S., Przybylska J.: *Odpowiedź polskich gmin na pierwszą falę kryzysu COVID-19* [w:] *Gospodarka w cieniu pandemii COVID-19*, S. Kańduła, J. Przybylska (red.), Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu, Poznań 2022. <https://doi.org/10.18559/978-83-8211-104-0/4>

- Kańduła S., Śmiechowicz J.: *Podatki i opłaty lokalne w kontekście międzygminnych nierówności dochodowych*. Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio H—Oeconomia 2016, vol. 50(1).
- Kantorowicz J.: *Electoral systems and fiscal policy outcomes: Evidence from Poland*. European Journal of Political Economy 2017, vol. 47.
- Karkowski T.A.: *Świadczenia szpitalne w powiązaniu z procesami zaopatrzenia medycznego i nie-medycznego*, Wolters Kluwer, Warszawa 2015.
- Kasamatsu S., Kishishita D.: *Tax Competition and Political Agency Problems*. Canadian Journal of Economics 2021, vol. 54.
- Kautsch M. (red.): *Zarządzanie w opiece zdrowotnej. Nowe wyzwania*, Wolters Kluwer, Warszawa 2015.
- Keilmann U.: *Die kommunale Finanzsituation in Hessen. Das Land als Partner der Kommunen*, [https://www.uni-speyer.de/fileadmin/Lehrende/Ulrich\\_Keilmann/22Keilmann-KommunaleFinanzsituationinHE.pdf](https://www.uni-speyer.de/fileadmin/Lehrende/Ulrich_Keilmann/22Keilmann-KommunaleFinanzsituationinHE.pdf)
- Kiełczewski D.: *Koncepcja zintegrowanej teorii ekonomicznej zrównoważonego rozwoju. Między mainstreamem a heterodoksją ekonomiczną*, Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku, Białystok 2021.
- Kim D.: *Do Local Policy Networks Deter the Race to the Bottom in Environmental Regulation? The Case of South Korea*. Environment and Planning C: Government and Policy 2011, vol. 29(6), <https://doi.org/10.1068/c1158j>.
- Kim J., Lotz J., Blöchliger H. (eds.): *Measuring Fiscal Decentralisation Concepts and Policies*, OECD, Paris, Korea Institute of Public Finance, Seoul, 2013.
- Kluza K.: *When rural boroughs turn into inner peripheries: a link between their socioeconomic characteristics and distance to large cities*. Regional Studies, Regional Science 2020, vol. 7(1).
- Kluza K.: *Wpływ zmian w ustawie o finansach publicznych na koszt finansowania samorządów*. Zarządzanie i Finanse 2013, t. 3(2).
- Koleśnik J.: *Bankowe ryzyko systemowe – źródła i instrumenty redukcji*, Difin, Warszawa 2019.
- Koleśnik J.: *Praktyczny wymiar przymusowej restrukturyzacji banków w Polsce*, [w] *Współczesne problemy i wyzwania finansów – wybrane zagadnienia*, M. Sosnowski (red.), Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2020.
- Koleśnik J.: *Restrukturyzacja, pomoc i uporządkowana likwidacja banku*, [w] *Świat bankowości*, M. Zaleska (red.), Difin, Warszawa 2018.
- Komunikat Komisji Europejskiej: COM (2019) 640 z dnia 11 grudnia 2019 r. *Europejski Zielony Ład*, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A52019DC0640>
- Komunikat Komisji Europejskiej: *Czysta planeta dla wszystkich Europejska długoterminowa wizja strategiczna dobrze prosperującej, nowoczesnej, konkurencyjnej i neutralnej dla klimatu gospodarki*, COM (2018) 773 z dnia 28 listopada 2018 r., <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/ALL/?uri=CELEX:52018DC0773>
- Komunikat Ministerstwa Finansów z dnia 20.12.2021 r., <https://www.gov.pl/web/finanse/8-mld-zl-juz-na-kontach-samorzadow>.
- Kopańska A.: *Autonomia finansowa polskich gmin – próba kwantyfikacji*. Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach 2016, nr 298.
- Kopańska A. i in.: *Autonomia fiskalna i jej wpływ na działania samorządów*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2018.
- Kopits G., Symansky S.: *Fiscal policy rules*. IMF Occasional Paper 1998, no. 45.
- Korenik D.: *Podejścia i metody w badaniu efektywności szpitali samorządowych w Polsce*. Ekonomiczne Problemy Usług 2017, t. 129(4).
- Kornberger-Sokołowska E., Zdanukiewicz J., Cieślak R.: *Jednostki samorządu terytorialnego jako beneficjenci środków europejskich*, Wolters Kluwer, Warszawa 2010.
- Kosek-Wojnar M., Surówka K.: *Kierunki zmian w zakresie repartycji wpływów z podatków dochodowych pomiędzy państwo i samorząd terytorialny*. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Ekonomiczne Problemy Usług 2013, t. 108.



- Kosek-Wojnar M., Surówka K.: *Podstawy finansów samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Kosikowski C.: *Ustawa podatkowa*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2006.
- Kostyk-Siekierska K.: *Wpływ pandemii COVID-19 na sytuację finansową i funkcjonowanie jednostek samorządu terytorialnego*. Zeszyty Naukowe Małopolskiej Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Tarnowie 2021, t. 51(3).
- Kosyczarz E.: *Wpływ kondycji finansowej podmiotów leczniczych na stabilność finansową jednostek samorządu terytorialnego*. Ekonomiczne Problemy Usług 2015, nr 118.
- Kotlińska J., Żukowska H., Zuba-Ciszewska M., Mizak A., Krawczyk-Sawicka: *Kondycja finansowa jednostek samorządu terytorialnego i jej miary*. Ekonomista 2022, nr 3.
- Kotsogiannis C., Seferes K.: *Public Goods and Tax Competition in a Two-Sided Market*. Journal of Public Economics Theory 2010, vol. 12.
- Kowalski B.: *Co dla marszałka, co dla wojewody?* www.pus.org.pl.
- Kozera J., Kozera M.: *Długi nasze i wasze*. Menedżer Zdrowia 2022, t. 1–2.
- Kozińska M.: *Przymusowa restrukturyzacja banków w Unii Europejskiej*, CeDeWu, Warszawa 2018.
- Koźmiński A., Piotrowski W. (2005), *Zarządzanie. Teoria i praktyka*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Krajewski P., Mackiewicz M., Szymańska A.: *Fiscal Sustainability in Central and Eastern European Countries – a Post-Crisis Assessment*. Prague Economic Papers 2016, vol. 25(2), DOI: 10.18267/j.pep.553
- Krawczyk B.: *Pandemia uderza w budżety samorządów*. Przegląd Komunalny 2021, t. 1.
- Kremers J.J.M.: *U.S. Federal Indebtedness and the Conduct of Fiscal Policy*. Journal of Monetary Economics 1989, vol. 23(2).
- KRIO: *Sprawozdanie z działalności Regionalnych Izb Obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2015 roku*, Warszawa 2016.
- KRIO: *Sprawozdanie z działalności Regionalnych Izb Obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2020 roku*, Warszawa 2021.
- KRIO: *Sprawozdanie z działalności Regionalnych Izb Obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2011 roku*, Warszawa 2012.
- Krogstrup S.: *Standard Tax Competition and Increasing Returns*. Journal of Public Economic Theory 2008, vol. 14.
- Krogstrup S., Wyplosz C.: *Dealing with the Deficit Bias: Principles and Policies*, [w:] *Policy Instruments for Sound Fiscal Policies*, J. Ayuso-i-Casals, S. Deroose, E. Flore, L. Moulin (eds.), *Policy Instruments for Sound Fiscal Policies*, Palgrave Macmillan, London 2009.
- Krzeczewski B.: *Wpływ organu założycielskiego na efektywność finansową szpitali w województwie łódzkim*. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego 2014, t. 802.
- Krzeczewski B.: *Finanse szpitali w Polsce. Strategie płynności*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2020.
- Krzywoń A.: *Podatki i inne daniny publiczne w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2011.
- Kubalski G., Czajkowski J.: *Skuteczność rekompensowania ubytku dochodów z udziału w PIT przez część rozwojową subwencji*. Analizy Samorządowe 2022, nr 18.
- Kulicki J., *Obecny i pożądany zakres i treść konstytucyjnej regulacji zasady władztwa podatkowego państwa w Konstytucji RP z 1997 r.*, [w:] *Dylematy reformy systemu podatkowego w Polsce*, H. Dzwonkowski, J. Kulicki (red.), Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2016.
- Kuna-Marszałek A., Marszałek J.: *Green Bonds – Trends and Development Perspectives*. Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, Sectio H – Oeconomia 2018, t. 4(52), <https://doi.org/10.17951/h.2018.52.4.39-47>.
- Kwartalne wskaźniki cen towarów i usług konsumpcyjnych od 1995 roku, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/ceny-handel/wskazniki-cen/wskazniki-cen-towarow-i-uslug-konsumpcyjnych-pot-inflacja-kwartalne-wskazniki-cen-towarow-i-uslug-konsumpcyjnych-od-1995-roku/> (23.01.2023)

- Kwaśniewski R., Majewska I.: *Oplata miejscowa i uzdrowiskowa na przykładzie gmin województwa kujawsko-pomorskiego*. Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu 2016, t. 4(4).
- Ladd H.F.: *Mimicking of Local Tax Burdens Among Neighboring Counties*. Public Finance Review 1992, vol. 20.
- Ladner A., Keuffer N., Baldershei H.: *Measuring Local Autonomy in 39 Countries (1990–2014)*. Regional & Federal Studies 2016, no. 26(3).
- Lander A., Keuffer N., Bastianen A.: *Self-rule index for local authorities in the EU, Council of Europe and OECD countries, 1990–2020*, European Commission, Brussels 2021.
- Lange O.: *Dzieła*, t. 5, PWE-PAN, Warszawa 1976.
- Latusek A., Piłarski P.: *Wielki słownik wyrazów bliskoznacznych*, Krakowskie Wydawnictwo Naukowe, Kraków 2008.
- Legrenzi G., Milas C.: *Nonlinearities and the sustainability of the government's intertemporal budget constraint*. Economic Inquiry 2012, vol. 50(4), DOI: 10.1111/j.1465–7295.2011.00402.x
- Leja E. (2012): *Istota samodzielności jednostki samorządu terytorialnego*, w: *Finanse publiczne i prawo finansowe – rezultaty i perspektywy zmian* (red. L. Etel, M. Tyńwicki), Temida2, Białystok.
- Lepsze zarządzanie, planowanie i dostarczanie usług w jednostkach samorządu lokalnego w Polsce*, OECD, 2021.
- Lomborg B.: *EU must get smarter to lead on climate change*, <https://www.euractiv.com/section/climate-environment/opinion/eu-must-get-smarter-to-lead-on-climate-change/> (dostęp: 27.02.2023).
- Lotko E., Zawadzka-Pąk U.K.: *Prawnofinansowe instrumenty ograniczania deficytu i długu publicznego w Polsce na tle doświadczeń europejskich*, Temida 2, Białystok 2018.
- Łubina J.: *Oddziaływanie pandemii COVID-19 na finanse jednostek samorządu terytorialnego*. Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu 2021, t. 9(4).
- Lurka K.: *Co trzeci szpital w Polsce ma poważne kłopoty finansowe – analiza*, 2022, <https://www.termedia.pl/mz/Co-trzeci-szpital-w-Polsce-ma-powazne-klopoty-finansowe-analiza,45197.html> (dostęp: 11.02.2023).
- Making Decentralisation Work: A Handbook for Policy-Makers*, Governance Studies, OECD Publishing, Paris 2019.
- Maličká L.: *Searching for fiscal decentralization constraining effect on local expenditure: case of Visegrad countries*. Scientific Papers of the University of Pardubice. Series D. Faculty of Economics and Administration 2016, vol. 23(38).
- Malinowska-Misiąg E.: *Finanse jednostek samorządu terytorialnego w Polsce w pierwszym roku pandemii*. Optimum. Economic Studies 2022, vol. 107(1).
- Malinowska-Misiąg E., Misiąg W.: *Dostosowanie dochodów do zadań samorządu terytorialnego w Polsce. Praktyka i rekomendacje*. Studia BAS 2021, nr 1(65).
- Malinowska-Misiąg E., Misiąg W.: *Efektywność transferów wyrównawczych pomiędzy sektorem rządowym a samorządowym w Polsce*. FINANSE Czasopismo Komitetu Nauk o Finansach PAN 2017, t. 1(10).
- Malinowska-Misiąg E., Misiąg W.: *Finanse publiczne w Polsce*, Lexis Nexis, Warszawa 2006.
- Malinowski W., Nojszewska E.: *Uwarunkowania ekonomiczne możliwości komercyjnego świadczenia usług medycznych przez polskie szpitale publiczne*. Nauki o Zarządzaniu, 2013, t. 3(32).
- Marbach J.R., Katz E., Smith T.S. (eds.): *Federalism in America: An Encyclopedia*, Greenwood Press, 2006.
- Marchewka-Bartkowiak K.: *Zarządzanie długiem Skarbu Państwa*, Difin, Warszawa 2011.
- Marchewka-Bartkowiak K., Wiśniewski M.: *Indywidualny wskaźnik zadłużenia JST – ocena krytyczna i propozycje zmian*, Analizy BAS 2012, nr 21(88).
- Marks G.: *Structural Policy and Multilevel Governance in the EC*, [w:] *The State of the European Community*, A. Cafruny, G. Rosenthal (eds.), Lynne Rienner, New York 1993.

- Martins-da-Rocha V-F., Vailakis Y.: *On Ponzi schemes in infinite horizon collateralized economies with default penalties*. *Annals of Finance* 2012, vol. 8(4), DOI: 10.1007/s10436-012-0209-y
- Maurras Ch: *Decentralizacja*, www.konserwatywism.pl.
- McCallum B.T.: *Are Bond-financed Deficits Inflationary?: A Ricardian Analysis*. *Journal of Political Economy* 1992, vol. 92(1).
- McLure C.E.: *Tax Competition. Is What's Good for the Private Goose also Good for the Public Gander?* *National Tax Journal* 1986, vol. 39.
- Metodyka BION banków komercyjnych, zrzeszających oraz spółdzielczych, Urząd Komisji Nadzoru Finansowego, Warszawa 2022.
- Miemiec M.: *Gmina w systemie administracji publicznej Republiki Federalnej Niemiec*, Kolonia Limited, Wrocław 2007.
- Miemiec W.: *Władztwo podatkowe gminy – wybrane zagadnienia finansowo-prawne*, [w:] *Finanse samorządu terytorialnego. Zagadnienia wybrane*, L. Patrzałek (red.), Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu, Wrocław-Poznań 2005.
- Miemiec W.: *Władztwo podatkowe gminy niemieckiej*, [w:] *Księga Jubileuszowa Profesora Ryszarda Mastalskiego. Stanowienie i stosowanie prawa podatkowego*, eadem (red.), Oficyna Wydawnicza „UNIMEX” Wrocław 2009.
- Milesi-Ferretti G.M.: *Good, bad or ugly? On the effects of fiscal rules with creative accounting*. *Journal of Public Economics* 2004, vol. 88 (1-2).
- Millimet D.: *Assessing the Empirical Impact of Environmental Federalism*. *Journal of Regional Science* 2003, vol. 43(4), <https://doi.org/10.1111/j.0022-4146.2003.00317.x>.
- Minea A., Villieu P.: *Endogenous growth, government debt and budgetary regimes: A corrigendum*. *Journal of Macroeconomics* 2010, vol. 32(2), DOI: 10.1016/S0164-0704(00)00136-1-1.
- Ministerstwo Finansów (2022). *Zobowiązania ogółem i wymagalne SPZOZ II kw. 2022* <https://www.gov.pl/web/zdrowie/zadluzenie-spoz> (Dostęp 27 01 2023).
- Ministerstwo Finansów (2022): *Informacja kwartalna o stanie finansów publicznych w IV kwartale 2021 r. i w całym 2021 r.*, Nr 2.
- K. Miszczyńska: *Determinants of Public Healthcare Units Indebtedness—the Case of Public Hospitals in Lodz*, [w:] *European Financial Systems 2018. Proceedings of the 15th International Scientific Conference*, Masaryk University, Brno 2018, ISBN 978-80-210-8980-8 (for print version Proceeding), ISBN 978-80-210-8981-5 (for on-line version Proceeding).
- K. Miszczyńska: *Efektywność funkcjonowania szpitali publicznych w Łodzi*. Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2019.
- K. Miszczyńska, E. Antczak: *Uwarunkowania zadłużenia szpitali w Polsce*. Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2020.
- Mochocka E.: *Trendy w finansowaniu dłużnym "zielonych" projektów*, EY Polska, Warszawa 2021, [https://www.ey.com/pl\\_pl/strategy-transactions/debt-restructuring-raising-capital-and-m-a/trendy-w-finansowaniu-dluznym-zielonych-projektow](https://www.ey.com/pl_pl/strategy-transactions/debt-restructuring-raising-capital-and-m-a/trendy-w-finansowaniu-dluznym-zielonych-projektow).
- Mołdawa T.: *System konstytucyjny Hiszpanii*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2012.
- Molendowski E., Stanek P.: *Globalny kryzys finansowo-gospodarczy i strefy euro a sytuacja fiskalna nowych państw członkowskich (UE-10)*, (*Recent financial and economic crisis and its impact on the fiscal sustainability the new member states [EU-10]*). *Acta Universitatis Lodzensis Folia Oeconomica* 2012, t. 273..
- Monacelli D., Paziienza M.G., Rapallini C.: *Municipality Budget Rules and Debt: Is the Italian Regulation Effective?* *Public Budgeting & Finance* 2016, vol. 36, <https://doi.org/10.1111/pbaf.12094>
- Monogan J., Konisky D., Woods N.: *Gone with the Wind: Federalism and the Strategic Location of Air Polluters*. *American Journal of Political Science* 2017, vol. 61(2), <https://doi.org/10.1111/ajps.12278>.
- Morawski W.: *Kronika kryzysów gospodarczych*, Wydawnictwo Trio, Warszawa 2003.
- Motek P.: *Naśladownictwo podatkowe – wpływ sąsiadujących gmin na stawki podatku rolnego w województwie wielkopolskim*. *Czasopismo Geograficzne* 2021, t. 92 (2).

- Moździerz A.: *Nierównowaga finansów publicznych*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2009.
- Moździerz A.: *Strengthening the Post-crisis Fiscal Rules – the Case of Spain, Slovakia and Sweden*. *Equilibrium. Quarterly Journal of Economics and Economic Policy* 2015, vol. 10(2).
- Musgrave R. A.: *Economics of Fiscal Federalism*. *Nebraska Journal of Economics and Business* 1971, vol. 10(4).
- Musgrave R.A.: *The Theory of Public Finance*. McGraw-Hill, New York 1959.
- Nam C.W., Parsche R.: *Municipal Finance in Poland, the Slovak Republic, the Czech Republic and Hungary: Institutional Framework and Recent Development*. MOST: Economic Policy in Transitional Economies 2001, vol. 11(2).
- Neck R., Sturm J-E.: *Sustainability of public debt*, Massachusetts Institute of Technology, Cambridge, MA 2008.
- Nelicki A.: *Wpływ ustawodawstwa okresu pandemii COVID-19 na finanse jednostek samorządu terytorialnego*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2020, <https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2020/11/Wplyw-ustawodawstwa-okresu-pandemii-COVID-19-na-finanse-JST.pdf>.
- Nemec J., Špaček D.: *The Covid-19 pandemic and local government finance: Czechia and Slovakia*. *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management* 2020, vol. 32(5).
- Neneman J., Swianiewicz P.: *Koncepcje, warianty i konsekwencje wprowadzenia PIT-u komunalnego w Polsce*, Centrum Dokumentacji i Studiów Podatkowych w Łodzi, Warszawa, czerwiec 2013.
- Nevola A., Pace C., Karim S.A., Morris M.E.: *Revisiting “the determinants of hospital profitability” in Florida*. *Journal of Health Care Finance* 2016, vol. 43(2).
- Newberry S.: *Public sector reforms and sovereign debt management: Capital market development as strategy? Critical Perspectives on Accounting* 2015, no. 27.
- Nieżgoda A.: *Konstytucyjne uwarunkowania władztwa daninowego jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] *Konstytucyjne uwarunkowania tworzenia i stosowania prawa finansowego i podatkowego*, P.J. Lewkowicz, J. Stankiewicz (red.), Wydawnictwo Temida2, Białystok 2010.
- Norregaard J.: *3 Tax Assignment*, [w:] *Fiscal Federalism in Theory and Practice*, T. Ter-Minassian (ed.), International Monetary Fund, Washington 1997.
- North D.C.: *A Transaction Cost Theory of Politics*. *Journal of Theoretical Politics* 1990, vol. 2(4).
- North D.C.: *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press, Cambridge 1990.
- Nosek A., Pietrzak A.: *Efekt domina czyli międzynarodowa transmisja kryzysów – na przykładzie współczesnego kryzysu finansowego*, [w:] *Wybrane problemy gospodarki światowej pierwszej dekady nowego wieku*, W. Michalczyk (red.), Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu, Wrocław 2009.
- Nowosielska K.: *Placówki medyczne z ograniczonym finansowaniem w czasie epidemii*. <https://www.prawo.pl/zdrowie/tarcza-antykryzysowa-dla-szpitali,499598.html> (dostęp: 27.01.2023).
- Nykiel W., Mariański A.: *Komentarz do art. 217*, [w:] *Konstytucja RP*, t. II, *Komentarz do art. 87–243*, M. Safjan, L. Bosek (red.), C.H. Beck, Warszawa 2016.
- O’Connell S.A., Zeldes S.P.: *Rational Ponzi games*. *International Economic Review* 1988, vol. 29(3).
- Oates W.E.: *An Essay of Fiscal Federalism: Theory and Institutions*. *Journal of Economic Literature* 1999, vol. 37(3).
- Oates W.E.: *A Reconsideration of Environmental Federalism*, [w:] idem, *Environmental Policy and Fiscal Federalism. Selected Essays of Wallace E. Oates*, Edward Elgar Publishing, 2004.
- Oates W.E.: *Fiscal Federalism*, Harcourt Brace Jovanovich, New York 1972.
- Oates W.E.: *On the Evolution of Fiscal Federalism: Theory and Institutions*. *National Tax Journal*, 2008, no. 16(2).
- Oates W.E., *The Effects of Property Taxes and Local Public Spending on Property Values: An Empirical Study of Tax Capitalization and Tiebout Hypothesis*. *Journal of Political Economy* 1969, vol. 77(6).

- Oates W.E.: *The Many Faces of the Tiebout Model*, [w:] *The Tiebout Model at Fifty*, W.A. Fischel (ed.), Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge 2006.
- Oates W.E.: *Toward A Second-Generation Theory of Fiscal Federalism*. International Tax and Public Finance 2005, vol. 12.
- OECD: *Debt and Macroeconomic Stability*, OECD Economics Department Policy Notes, 2012, No. 16 January 2013.
- OECD: *Lepsze zarządzanie, planowanie i dostarczanie usług w jednostkach samorządu lokalnego w Polsce*. Skrót. Raport OECD, 2021.
- OECD: *The territorial impact of COVID-19: Managing the crisis across levels of government. OECD Policy Responses to Coronavirus (COVID-19)*. OECD Publishing, Paris 2020. <https://doi.org/10.1787/d3e314e1-en>.
- Official Names of The United Nations Members*, n.int/protocol/sites/www.un.int/files/Protocol%20and%20Liaison%20Service/officialnamesofcountries.pdf (dostęp: 26.02.2023).
- Ofiarska M.: *Francja*, [w:] *Samorząd terytorialny w wybranych państwach europejskich*, A.K. Piasiecki (red.), Annales Universitatis Paedagogicae Cracoviensis. Studia Politologica IV 2010, nr 72.
- Ofiarska M., Ofiarski Z.: *Wyznaczanie i ochrona granic samodzielności, w tym finansowej, jednostek samorządu terytorialnego – wybrane aspekty konstytucyjne*, [w:] *Konstytucyjne uwarunkowania tworzenia i stosowania prawa finansowego i podatkowego*, P.J. Lewkowicz, J. Stankiewicz (red.), Wydawnictwo Temida2, Białystok 2010.
- Ofiarski Z.: *Wybrane aspekty władztwa podatkowego a możliwości prowadzenia lokalnej polityki podatkowej przez samorząd terytorialny*, [w:] *System finansów samorządu terytorialnego*, L. Patrzalek (red.), Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu, Wrocław-Poznań 2003.
- Okubo D.: *Fiscal sustainability and local government*. National Civic Review 2010, vol. 99(4), DOI: 10.1002/ncr.20035
- Olbrycht J. (2004), *Status regionów a programowanie na poziomie regionalnym*, ekspertyza wykonana na zlecenie Departamentu Koordynacji Polityki Strukturalnej w MGPIPS, <http://www.fundusze-strukturalne.gov.pl>.
- Olson M.: *The Principle of Fiscal Equivalence: The Division of Responsibilities Among Different Levels of Government*. American Economic Review 1969, vol 59(2).
- Oniszczyk J., *Podatki i inne daniny w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Wydawnictwo KiK, Warszawa 2001.
- Ostrom E.: *Governing the Commons. The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge University Press, Cambridge 1990.
- Ostrowska A. (2006): *System prawnofinansowy powiatów a decentralizacja finansów publicznych*
- Ostrowska A.: *Władztwo podatkowe gminy w zakresie wprowadzania zwolnień z podatku od nieruchomości – teoria i praktyka*. Finanse Komunalne 2019, nr 7–8.
- Otwinowski W.: *Kryzys i sytuacja kryzysowa: Przegląd Naukowo-Metodyczny, Edukacja dla Bezpieczeństwa* 2010, nr 2.
- Owsiak K.: *Władze samorządowe wobec presji na wydatki związane z kryzysem pandemicznym*, [w:] *Finanse publiczne*, M. Ziolo (red.), Polska Akademia Nauk, Warszawa 2021.
- Owsiak K.: *Władztwo podatkowe samorządów w Polsce w teorii i w praktyce*, [w:] *25 lat samorządu terytorialnego w Polsce – bilans doświadczeń*, S. Michałowski, M. Sidor, J. Wasil (red.), Wydawnictwo UMCS, Lublin 2016.
- Pączek B.: *Analiza stabilności fiskalnej w Polsce w latach 1995–2014*. Studia i Prace Kolegium Zarządzania i Finansów, Szkoła Główna Handlowa 2016, z. 151.
- Pahl B.: *Podatki i opłaty lokalne. Teoria i praktyka*, Wolters Kluwer, Warszawa 2017.
- Paluszak G.: *Federalizm fiskalny – szansa czy zagrożenie dla europejskiej unii walutowej*, [w:] *Przemiany i perspektywy polskiej gospodarki w procesie integracji z gospodarką światową*, K. Piecha, G. Szczodrowski (red.), Instytut Wiedzy, Warszawa 2002.
- Panasiek A.: *Przyczynek do badań nad wpływem pandemii na stan gospodarki turystycznej*, [w:] *Turystyka na naukach społecznych*, t. 3, K. Nessel (red.), Uniwersytet Jagielloński. Instytut Przedsiębiorczości, Kraków 2020..

- Pankau E., *Fikcja decentralizacji*, www.mikro.univ.szczecin.pl.
- Patrzałek L.: *Elementy poziomej redystrybucji środków w systemie finansów samorządu terytorialnego*. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Ekonomiczne Problemy Usług 2009, t. 37.
- Patrzałek L.: *Subwencja ogólna jako instrument korekcyjno-wyrównawczy w systemie finansów samorządu terytorialnego*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu 404, 2015, DOI: 10.15611/pn.2015.404.16.
- Patrzałek L.: *Wyzwania dla finansów jednostek samorządu terytorialnego w Polsce po 2020 r.*, Samorząd Terytorialny 2019, t. 3.
- Patrzałek L., Poniatowicz M., Guziejewska B., Kańduła S.: *Nierówności fiskalne w samorządzie terytorialnym*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2019.
- Patrzałek L., Poniatowicz M., Guziejewska B., Kańduła S.: *Od rozwoju do erozji finansów samorządu terytorialnego w Polsce*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2022.
- Pei M., Adesnik A.D.: *Why Recessions Don't Start Revolutions*. Foreign Policy 2000, no. Spring.
- Pernica B., Zdražil P.: *The Dynamics of Policy of Higher Local Property Taxation Applied by the Czech Local Governments. What Should Be Learned?* Administration and Public Management Review 2022, vol. 64(3).
- Persson T., Tabellini G.: *Federal Fiscal Constitutions: Risk Sharing and Moral Hazard*. Econometrica 1996, Vol. 64, No. 3.
- Persson T., Tabellini G.: *Political Economics. Explaining Economic Policy*, MIT Press, Cambridge 2002.
- Piech K.: *Rodzaje kryzysów i sposoby ich przenoszenia*, [w:] *Kryzysy światowe i recesje, teoria, historia, przykłady*, t. II, K. idem (red.), Instytut Wiedzy i Innowacji, Kraków 2012.
- Piękoś K.: *Likwidacja jednostki samorządu terytorialnego z powodu zadłużenia na przykładzie gminy Ostrowice*. Państwo i Polityka 2019, t. 9.
- Piotrowska-Marczak K. (red.): *Federalizm fiskalny w teorii i praktyce*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2009.
- Pochrzęst-Motyczyńska A. (2020): *Coraz więcej szpitali ma akredytacje jakościowe*, <https://www.prawo.pl/zdrowie/na-przeglad-szpitala-do-akredytacji-trzeba-czekac-ponad-rok,496733.html> (dostęp: 10.02.2023).
- Polarczyk K., *Porównania międzynarodowe finansów sektora publicznego* (raport nr 150), www.biurose.sejm.gov.pl.
- Polska net-zero 2050, Podręcznik Transformacji Energetycznej dla Samorządów*, Centrum Analiz Klimatyczno-Energetycznych, <https://ios.edu.pl/wp-content/uploads/2022/01/Polska-net-zero--Podrecznik-transformacji-energetycznej-dla-samorzadow.-1.pdf>
- Poniatowicz M.: *Determinanty autonomii dochodowej samorządu terytorialnego w Polsce*. Nauki o Finansach 2015, nr 1(22).
- Poniatowicz M.: *Kierunki zmian w systemie finansowania jednostek samorządu terytorialnego w Polsce*. Finanse Komunalne 2015, nr 11.
- Poniatowicz M.: *Koncepcja federalizmu fiskalnego w systemie finansów samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo CeDeWu, Warszawa 2018.
- Poniatowicz M.: *Stabilność finansowa jednostek samorządu terytorialnego w aspekcie nowej perspektywy finansowej Unii Europejskiej i zmian w systemie dochodów samorządowych*. Ekonomiczne Problemy Usług 2016, nr 125.
- Poniatowicz M.: *Ukrywanie długu jednostek samorządu terytorialnego w Polsce – problem realny czy marginalny?* Ekonomiczne Problemy Usług 2011, t. 76.
- Poniatowicz M., Jastrzębska M.: *Zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego i jego determinanty*. Studia BAS 2021, t. 4(68).
- Pospisil R., Oancea B., Dragoescu R.M.: *The Current Sustainability of Local Budgets in the Czech Republic*, 17th International Conference – Globalization and its Socio-Economic Consequences, University of Zilina, Slovakia, 2017.
- Postuła M.: *Problem rozliczalności w zarządzaniu wydatkami publicznymi*. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego nr 766, Finanse, Rynki finansowe, Ubezpieczenia 2013, nr 62.

- Postuła M.: *Public Financial Management in the European Union: Public Finance and Global Crises*, Routledge 2022.
- Poterba J.M.: *Public Finance and Public Choice*. National Tax Journal 1998, vol. 51.
- Potrafke N., Reischmann M.: *Fiscal transfers and fiscal sustainability*, Journal of Money, Credit and Banking 2015, vol. 47(5).
- Pozyskanie nowych wskaźników z zakresu ochrony zdrowia przydatnych do oceny dostępności i jakości usług publicznych (2015). Departament Badań Społecznych i Warunków Życia GUS, Ośrodek Statystyki Zdrowia i Ochrony Zdrowia US w Krakowie.
- Pratchett L.: *Local Autonomy, Local Democracy and the 'New Localism'*. Political Studies 2004, vol. 52.
- Prędkiewicz K., Prędkiewicz P.: *Zarządzanie kapitałem obrotowym szpitali samorządowych w Polsce*. Zarządzanie i Finanse 2013, t. 2(2).
- Prud'homme R.: *The dangers of decentralization*. World Bank Research Observer 1995, vol. 10 (2).
- Public finances in EMU – 2010*. European Economy 4/2010, Brussels 2010
- Public sector decentralization*, J.M. Silverman (ed.): World Bank Technical Papers 1992.
- Purnell B.: *Federalism. The States Need to Play Tug-of-War with the Federal Government*, ALEC, July 23, 2019, <https://alec.org/article/the-states-need-to-play-tug-of-war-with-the-federal-government/> (dostęp: 26.02.2023).
- Ramajo J., Ricci-Risquete A., Jerez L., Hewings G.J.D.: *Impacts of Neighbors on Local Tax Rates. A Space-Time Dynamic Panel Data Analysis*. International Regional Science Review 2020, vol. 43.
- Raport Rynku PPP 2009–2022. Warszawa, 2023. <https://www.ppp.gov.pl/>
- Rauscher M.: *Economic Growth and Tax Competing Leviathans*. International Tax and Public Finance 2005, vol. 12.
- Redo M., Wójtowicz K., Ciak J.M.: *Bezpieczeństwo finansów publicznych*, CeDeWu, Warszawa 2018.
- Reško D.: *Wpływ pandemii Sars-Cov-2 na poziom ruchu turystycznego na przykładzie gmin uzdrowiskowych Małopolski*. Studia Ekonomiczne. Gospodarka, Społeczeństwo, Środowisko 2022, t. 1.
- Restrukturyzacja PBS w Sanoku: samorzady tracą miliony. Jak uniknąć takich sytuacji? <https://aesco.com.pl/restrukturyzacja-pbs-w-sanoku-samorzady-traca-miliony-jak-uniknac-takich-sytuacji/> [13.02.23].
- Revelli F.: *On Spatial Public Finance Empirics*. International Tax and Public Finance 2005, vol. 12.
- Revelli F.: *Spatial Patterns in Local Taxation. Tax Mimicking or Error Mimicking?* Applied Economics 2001, vol. 33.
- RIO o pokrywaniu przez JST długów samorządowych szpitali po wyroku TK <https://samorzad.pap.pl/kategoria/prawo/rio-o-pokrywaniu-przez-jst-dlugow-samorzadowych-szpitali-po-wyroku-tk> (Dostęp 28 01 2023).
- Robbins L.: *An Essay on the Nature and Significance of Economic Science*, MacMillan and Co, London 1935.
- Rochowicz R. (2007): *Rząd chce więcej swobody dla samorządów wojewódzkich*, *Dziennik. The Wall Street Journal* z 15 grudnia.
- Roczne sprawozdania Bankowego Funduszu Gwarancyjnego z lat 2016–2021 [https://www.bfg.pl/strefa\\_dokumentow/raporty-roczne/](https://www.bfg.pl/strefa_dokumentow/raporty-roczne/) [13.02.23].
- Roczne sprawozdania Banku Gospodarstwa Krajowego z lat 2016–2021 <https://www.bgk.pl/dla-klienta/relacje-inwestorskie/okresowe-raporty-finansowe/> [13.02.23].
- Rodden J.: *Reviving Leviathan: Fiscal Federalism and the Growth of Government*. International Organization 2003, no. 57.
- Rój J.: *Efektywność usługowa jako kryterium wyboru mechanizmu finansowania szpitali*. Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny 2003, nr 4.
- Rosati D.K.: *Polityka gospodarcza. Wybrane zagadnienia*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2017.
- Rosen D., Zenios S.: *Handbook of Asset and Liability Management: Theory and Methodology*, Elsevier 2006.

- Roubini N., Mihm S.: *Ekonomia kryzysu*, Oficyna Wolters Kluwer business, 2011 (tytuł oryg. *Economics – a Crash Course in the Future of Finance*, New York, The Penguin Press, 2010).
- Rowley C.K., Shughart W.F., Tollison R.D. (eds.): *The Economics of Budget Deficits*, Edward Elgar, Cheltenham, UK 2002.
- Rozporządzenie Ministra Finansów i Rozwoju z dnia 13 września 2017 r. w sprawie rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2020, poz. 342 ze zm.).
- Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 12 kwietnia 2017 r., w sprawie wskaźników ekonomiczno-finansowych niezbędnych do sporządzenia analizy oraz prognozy sytuacji ekonomiczno-finansowej samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej (Dz.U. 2017 poz. 832).
- Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 12 listopada 2015 r., w sprawie świadczeń gwarantowanych z zakresu świadczeń wysokospecjalistycznych oraz warunków ich realizacji (Dz.U. 2022 poz. 2313, tekst jednolity).
- Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 14 marca 2020 r., zmieniające rozporządzenie w sprawie ogólnych warunków umów o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej (Dz.U. 2022 poz. 787 tekst jednolity).
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1119 z dnia 30 czerwca 2021 r. w sprawie ustanowienia ram na potrzeby osiągnięcia neutralności klimatycznej i zmiany rozporządzeń (WE) nr 401/2009 i (UE) 2018/1999 (Europejskie prawo o klimacie), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A32021R1119>
- Ruśkowski E.: *Autonomia podatkowa jednostek samorządu terytorialnego a decentralizacja władzy publicznej*, [w:] *Regulacje prawopodatkowe i rozwiązania finansowe. Pro publico bono. Księga jubileuszowa Profesora Jana Gluchowskiego*, Wydawnictwo TNOiK „Dom Organizatora”, Toruń 2002.
- Ruśkowski E.: *Podstawowe uwarunkowania decentralizacji finansów publicznych*. Kontrola Podatkowa 2006, nr spec. 2.
- Ryan E., *Federalism and the Tug of War Within: Introduction*, Oxford University Press, 2012, [ttps://ir.law.fsu.edu/articles/688](https://ir.law.fsu.edu/articles/688) (dostęp: 26.02.2023).
- Salmon P.: *Decentralization as an incentive scheme*. Oxford Review of Economic Policy 1987, vol. 3 (2).
- Santolini R.: *The Political Trend in Local Government Tax Setting*. Public Choice 2009, vol. 139.
- Sávai M.: *Short-term Fiscal Sustainability of V4 Countries*. European Financial and Accounting Journal 2016, no. 3.
- Saxena S.: *How to Manage Fiscal Risks from Subnational Governments*, International Monetary Fund, Washington 2022.
- Scaling up Green, Social, Sustainability and Sustainability-linked Bond Issuances in Developing Countries*, OECD Report, DCD(2021)20 <https://www.oecd.org/finance/ESG-Investing-Practices-Progress-Challenges.pdf>
- Schaffhauser R.: *Gmina w Szwajcarii ze szczególnym uwzględnieniem prawa Kantonu St. Gallen*, J. Boć, K. Nowacki (red.), Kolonia Limited, Wrocław 1998.
- Schneider A.: *Who Gets What From Whom? The Impact of Decentralisation on Tax Capacity and Social Spendings*. Commonwealth & Comparative Politics 2006, vol. 44(3).
- Schneider M. i in.: *System Rachunków Zdrowia w Polsce*, Ministerstwo Zdrowia, Warszawa 2001.
- Sekuła A.: *Pomocniczość i decentralizacja – podstawowe zasady nowego systemu zarządzania państwem. Problemy zarządzania i marketingu we współczesnych organizacjach*, A. Tubielewicz (red.), Politechnika Gdańska, Gdańsk 2000.
- Seliava A.: *Finanse lokalne w Republice Litewskiej*, [w:] *Władza i finanse lokalne w Polsce i krajach ościennych*, E. Ruśkowski, B. Dolnicki (red.), Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz–Białystok–Katowice 2007.



- Shah A., Thompson T., Zou H.F.: The impact of decentralisation on service delivery, corruption, fiscal management and growth in developing and emerging market economies: a synthesis of empirical evidence. CESifo DICE Report 1/2004.
- Shanon J.: *Interstate Tax Competition – The Need for A New Look*. National Tax Journal 1986, vol. 39.
- Sheng A., Cho Y.J.: *Risk management and stable financial structure*. The World Bank Policy Research Working 1993, Paper No. 1109.
- Shi Y., Hendrick R.: *The Problem of The Fiscal Common-pool: Is There An Overlap Effect on State and Local Debt?* Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management 2020, vol. 32(2).
- Shibata I.: *The distributional impact of recessions: The global financial crisis and the COVID-19 pandemic recession*. Journal of Economics and Business 2021, May–June, 115. <https://doi.org/10.1016/j.jeconbus.2020.105971>
- Sinn H.W.: *How Much Europe? Subsidiarity, Centralization and Fiscal Competition*. Scottish Journal of Political Economy 1994, vol. 41.
- Sismond J.C.L.S. de: *Nowe zasady ekonomii politycznej czyli o bogactwie i jego stosunku do ludności*, przekład W. Giełżyński, PWN, Warszawa 1955.
- Skica T., Wołowicz T.: *Change of the organisational and legal form of independent public health-care centres (SPZOZ) and consequences for financing healthcare entity activities*. Finansowy Kwartalnik Internetowy e-Finanse 2013, vol. 9(2).
- Skoczylas A., Piątek A.: *Komentarz do art. 168, [w:] Konstytucja RP, t. II, Komentarz do art. 87–243*, M. Safjan, L. Bosek (red.), C.H. Beck, Warszawa 2016.
- Skuza S., Modzelewska A.: *Zielone finanse publiczne w Polsce. Stan obecny i autorskie propozycje zmian*: Zeszyty Prawnicze 2020, t. 1(62), .
- Ślugocki J. (2006): *Zasada subsydiarności poziomej w teorii i praktyce*, w: B. Filipiak, A. Szewczuk (red.), *Samorząd terytorialny w zintegrowanej Europie*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, nr 426, Ekonomiczne Problemy Usług 1, t. II.
- Śmiechowicz J.: *Wydajność fiskalna podatków lokalnych, jej uwarunkowania i przestrzenne zróżnicowanie w Polsce*. Studia BAS 2021, t. 1(65).
- Smith J.: *Q&A: Future pandemics are inevitable, but we can reduce the risk*. Horizon The EU Research and Innovation Magazine 2021, 16 September. <https://ec.europa.eu/research-and-innovation/en/horizon-magazine/qa-future-pandemics-are-inevitable-we-can-reduce-risk>
- Sobko R.: *The Impact of the COVID-19 Pandemic on Local Government Finances—a Case Study of Holiday Resort Communes in Poland, Covid-19 Implications for the Economy*, W. Nowiński, J. Rymarczyk, K. Starzyk (red.), The WSB University in Poznań Press, Poznań 2022.
- Sobko R., Janiszewska D.: *Zróżnicowanie sytuacji finansowej gmin nadmorskich w Polsce*. Zeszyty Naukowe Wydziału Nauk Ekonomicznych 2020, t. 1(24).
- Solé-Ollé A.: *Electoral accountability and tax mimicking: the effects of electoral margins, coalition government, and ideology*. European Journal of Political Economy 2003, vol. 19 (4).
- Sosnowski M.: *Tax Competition and the Relocation Process*. *Ekonomia i Prawo – Economics and Law* 2015, vol. 14.
- Sow M., Razafimahefa I.F.: *Fiscal Decentralization and the Efficiency of Public Service Delivery*. IMF Working Paper 2015, no. 59.
- Sow M., Razafimahefa I.F.: *Fiscal Decentralization and the Efficiency of Public Service Delivery*, [w:] J. Kim, S. Dougherty, *Fiscal Decentralization and Inclusive Growth*, OECD, Korea Institute of Public Finance, 2018.
- Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostek samorządu terytorialnego w 2011 roku*, Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, Warszawa 2012, s. 184–185
- Sroka W., Pogan P.: *Nierównowaga finansów samorządowych a poziom zrównoważenia rozwoju gmin wiejskich województwa małopolskiego*. *Stowarzyszenie Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu. Roczniki Naukowe* 2015, t. 17(4).

- Startiene G., Dumciuviene D., Stundziene A.: *Relationship between Struktural Funds and Economic Indicators of the European Union*. Engineering Economics 2015, vol. 26(5), DOI:10.5755/joi.ee.26.5.8831
- Stawiński M.: *Obsługa bankowa budżetu j.s.t.*, [w] *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Z. Ofiarski (red.), Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., Warszawa 2020.
- Stegarescu D.: *Public Sector Decentralization: Measurement Concepts and Recent International Trends*. ZEW 2004, Centre for European Economic Research Discussion Paper No. 04-074, Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=604482> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.604482>
- Steger G.: *Redirecting public finance towards a sustainable path*. OECD Journal on Budgeting 2012, vol. 2.
- Stern, N. *The Economics of Climate Change*. American Economic Review: Papers and Proceedings 98, no. 2 (2008): 1–37.
- Stojczew K.: *Ocena wpływu pandemii koronawirusa na branżę turystyczną w Polsce*. Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu 2021, t. 65(1).
- Subsydia: Motor czy hamulec polskiej transformacji energetycznej? Analiza pomocy publicznej dla elektroenergetyki w Polsce*, Raport WiseEurope, Warszawa 2019; <https://wise-europa.eu/wp-content/uploads/2020/01/Subsydia-Motor-czy-hamulec-polskiej-transformacji-energetycznej.pdf>
- Surówka K. (2013): *Samodzielność finansowa samorządu terytorialnego w Polsce*, PWE, Warszawa.
- Sutherland D., Hoeller P., Merola R.: *Fiscal consolidation: How much, how fast and by what means?* OECD Economic Policy Papers 1, OECD Publishing 2012.
- Swianiewicz P. (2004): *Finanse lokalne – teoria i praktyka*, Wyd. Municipium, Warszawa
- Swianiewicz P., Flis J. (2022): *Janosikowe kumotry – podwójne standardy rządowych dotacji*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa.
- Swianiewicz P., Łukomska J.: *Is small beautiful? The quasi-experimental analysis of the impact of territorial fragmentation on costs in Polish local governments*. Urban Affairs Review 2019, vol. 55(3).
- Swianiewicz P., Łukomska J.: *Liderzy inwestycji. Ranking wydatków inwestycyjnych samorządów 2019–2021*, [https://wspolnota.org.pl/fileadmin/user\\_upload/Ranking\\_Nr\\_20-2022\\_linwestycje\\_2019-2021.pdf](https://wspolnota.org.pl/fileadmin/user_upload/Ranking_Nr_20-2022_linwestycje_2019-2021.pdf)
- Swianiewicz P., Łukomska J.: *Lokalna konkurencja podatkowa w Polsce*. Studia Regionalne i Lokalne 2016, nr 2(64).
- Swianiewicz P., Łukomska J.: *Najbogatsze samorzady w 2020 roku. Ranking dochodów JST*, [https://wspolnota.org.pl/fileadmin/user\\_upload/Reklamy/Najbogatsze\\_samorzady\\_2020.pdf](https://wspolnota.org.pl/fileadmin/user_upload/Reklamy/Najbogatsze_samorzady_2020.pdf)
- Swianiewicz P., Łukomska J.: *Zmiany dochodów własnych JST w 2020 roku. Ranking*, [https://wspolnota.org.pl/fileadmin/user\\_upload/Nr\\_11\\_Dochody\\_wlasne\\_JST\\_w\\_2020.pdf](https://wspolnota.org.pl/fileadmin/user_upload/Nr_11_Dochody_wlasne_JST_w_2020.pdf)
- Swianiewicz P.: *Sytuacja finansowa miast i gmin turystycznych*. Biuletyn Instytutu Turystyki 1989, t. 2.
- Swianiewicz P.: *Zróżnicowanie polityk finansowych władz lokalnych*, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Gdańsk 1996.
- System ochrony zdrowia w Polsce – stan obecny i pożądane kierunki zmian (2019)*. Najwyższa Izba Kontroli, KZD.034.001.2018, Nr ewid. 8/2019/megainfo/KZD.
- Szczegółowy Opis Osłony Priorytetowych Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014–2020*. Warszawa, 2023. wer.24.3 Warszawa, 10 luty 2023.
- Sześciło D.: *Covid-19 demaskuje PiS. Fatalne skutki centralizacji władzy i marginalizacji województw*, <https://oko.press/pandemia-ujawnia-fatalne-skutki-centralizacji> (dostęp: 26.02.2023).
- Szetela P.: *Rola samorządu terytorialnego w polskim systemie ochrony zdrowia: organizator, podmiot tworzący oraz płatnik*. Zdrowie Publiczne i Zarządzanie 2015, t.13(1).
- Szewc T.: *Dostosowanie prawa polskiego do zasad Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego*, Oficyna Wydawnicza „Branta” 2006.

- Szewieczek A.: *Rachunek kosztów szpitala – analiza i ewolucja regulacji prawnych*. Studia Ekonomiczne 2019, nr 386.
- Szołno-Koguc J.: *Samodzielność dochodowa jednostek samorządu terytorialnego – aspekty teoretyczne*. Studia BAS 2021, nr 1(65).
- Szołno-Koguc J.: *Subwencja ogólna jako instrument wsparcia transferowego samorządu gminnego*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu 485, 2017.
- Szołno-Koguc J.: *The covid-19 pandemic and debudgetisation of polish public finances*. Studies in Logic, Grammar and Rhetoric 2022, vol. 67(80).
- Szołno-Koguc J., Śmiechowicz J.: *Dochody podatkowe samorządu terytorialnego i czynniki je kształtujące*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2019.
- Szromek A.R.: *Pomiar funkcji turystycznej obszarów za pomocą wskaźników funkcji turystycznej na przykładzie obszarów państw europejskich*. Studia Ekonomiczne 2013, t. 132.
- Szybki szacunek produktu krajowego brutto za 14.02.2023 r. 4 kwartał 2022 r., [https://stat.gov.pl/download/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5480/1/40/1/szybki\\_szacunek\\_pkb\\_na\\_iv\\_kw.\\_2022.pdf](https://stat.gov.pl/download/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5480/1/40/1/szybki_szacunek_pkb_na_iv_kw._2022.pdf) (23.01.2023 r.)
- Tang D.Y., Zhang Y.: *Do shareholders benefit from green bonds?* Journal of Corporate Finance 2020, vol. 61(C).
- Tanner E., Samake I.: *Probabilistic sustainability of public debt: a vector autoregression approach for Brazil, Mexico and Turkey*. IMF Staff Papers 2008, vol. 55(1), DOI: 10.1057/palgrave.imfsp.9450029
- Tax Autonomy Survey: Methodological Guide*. OECD Fiscal Federalism Network, OECD 2020.
- Ter-Minassian T.: *Fiscal Rules for Subnational Governments: Can They Promote Fiscal Discipline?* OECD Journal on Budgeting 2007, vol. 6(3), <https://doi.org/10.1787/budget-v6-art17-en>
- Ter-Minassian T.: *Promoting Responsible and Sustainable Fiscal Decentralisation*, [w:] *Handbook of Multilevel Finance*, E. Ahmad, G. Brosio (eds.), Edward Elgar Publishing 2015.
- Ter-Minassian T., Craig J.: *Control of Sub-national Borrowing*, [w:] *Fiscal Federalism in Theory and Practice*, T. Ter-Minassian (ed.), International Monetary Fund, Washington 1997.
- The Czech Fiscal Council, *Report on Compliance with the Rules of Budgetary Responsibility for 2020*, Praha 2021.
- The Czech Fiscal Council, *Report on Compliance with the Rules of Budgetary Responsibility for 2021*, Praha 2022.
- The Paris Agreement*, <https://www.un.org/en/climatechange/paris-agreement> (dostęp: 4.03.2023).
- Tiebout Ch.: *A Pure Theory of Local Expenditures*. Journal of Political Economy 1956, vol. 64(5).
- Trehan B., Walsh C.E.: *Common trends, the government's budget constraint, and revenue smoothing*. Journal of Economic Dynamics and Control 1988, vol. 12(2/3).
- Tsuchiya Y.: *Directional analysis of fiscal sustainability: revisiting Domar's debt sustainability condition*. International Review of Economics and Finance 2016, vol. 41, DOI: 10.1016/j.iref.2015.08.012
- Turley G., Raffer, C., McNena S.: *Budget Institutions for Subnational Fiscal Discipline: Local Fiscal Rules in Post-Crisis EU Countries*, [w:] R. Geissler, G. Hammerschmid, C. Raffer (eds.): *Local Public Finance: An International Comparative Regulatory Perspective*, Springer International Publishing 2021, <https://doi.org/10.1007/978-3-030-67466-3>
- UBS, "ESG and Financial Performance: Uncovering the Relationship", 2018.
- T. Uryszek: *Long-term sustainability of public finance in the Central and Eastern EU member states*. Comparative Economic Research 2015, vol. 18(4), DOI: 10.1515/cer-2015-0028
- T. Uryszek: *Samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego. Polska na tle wybranych krajów Unii Europejskiej*. Finanse Komunalne 2015, vol. 12.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym, Dz.U. 1990 nr 16 poz. 95
- Ustawa z dnia 14 grudnia 1990 r. o dochodach gmin i zasadach ich subwencjonowania w 1991 r. oraz o zmianie ustawy o samorządzie terytorialnym, Dz.U. 1990 nr 89 poz. 518
- Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych, t.j. – Dz.U z 2023, poz. 70.

- Ustawa z dnia 27 listopada 1992 r. o zmianie ustawy o dochodach gmin i zasadach ich subwencjonowania w 1991 r. i w 1992 r. oraz o zmianie ustawy o samorządzie terytorialnym, Dz.U. 1993 nr 5 poz. 20
- Ustawa z dnia 10 grudnia 1993 r. o finansowaniu gmin, Dz.U. 1993 nr 129 poz. 600
- Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości, t.j. Dz. U. z 2023, poz. 120.
- Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej t.j. Dz.U. 2021 poz. 679.
- Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe, t.j. Dz.U. 2022.2324.
- Ustawa z dnia 12 grudnia 1997 r. o dodatkowym wynagrodzeniu rocznym dla pracowników jednostek sfery budżetowej, t.j. – Dz.U. z 2018 r. poz. 1872.
- Ustawa z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych, Dz.U. 1998 nr 155 poz. 1014
- Ustawa z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych, t.j. Dz.U. 2022 poz. 1467.
- Ustawa z dnia 14 marca 2003 r. o Banku Gospodarstwa Krajowego, t.j. Dz.U. 2022.2153.
- Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, t.j. – Dz. U. z 2022 r. poz. 2267 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 28 lipca 2005 roku o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz o gminach uzdrowiskowych, t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 151).
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, t.j. – Dz.U. z 2022 r. poz. 1634, ze zm.
- Ustawa z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej, t.j. Dz.U. 2022 poz. 633.
- Ustawa z dnia 10 czerwca 2016 r. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji, t.j. – Dz.U. z 2022 poz.2253.
- Ustawa z dnia 10 czerwca 2016 r. o zmianie ustawy o działalności leczniczej oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2016 poz. 960.
- Ustawa z dnia 14 grudnia 2018 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. poz. 2500.
- Ustawa z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych, t.j. – Dz. U. z 2021 r. poz. 2095 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. poz. 568.
- Ustawa z dnia 19 czerwca 2020 r. o dopłatach do oprocentowania kredytów bankowych udzielanych przedsiębiorcom dotkniętym skutkami COVID-19 oraz o uproszczonym postępowaniu o zatwierdzenie układu w związku z wystąpieniem COVID-19, Dz.U. poz. 1086.
- Ustawa z dnia 14 października 2021 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2021 r. poz. 1927
- Ustawa z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa, Dz.U. z 2023 r. poz. 103 ze zm.
- Ustawa z dnia 15 września 2022 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. 2022 poz. 1964
- Uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw – Sejm VIII kadencji, druk sejmowy Nr 2787
- Uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw, druk nr 2787 z 17 lipca 2018 r.
- Uzasadnienie projektu ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, druk nr 1181
- Vammalle C., Bambalaite I.: *Fiscal rules for subnational governments: The devil's in the details*. OECD Working Papers on Fiscal Federalism 2021, no. 35, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/531da6f9-en>.
- van der Walle J.: *Decentralization in Brief*, KIT Information and Library Services (ILS), 2002, [http://www.kit.nl/frameset.asp?/specials/html/de\\_de-centralization\\_in\\_brief.asp&frnr=1&](http://www.kit.nl/frameset.asp?/specials/html/de_de-centralization_in_brief.asp&frnr=1&).
- Vipond R.C.: *Liberty and Community: Canadian Federalism and the Failure of the Constitution*, State University of New York Press, New York 1991.

- Vo D.H.: *The Economics of Measuring Fiscal Decentralisation. New Fiscal Decentralisation Indices*, UWA Business School. The University of Western Australia Discussion Paper 2008, no. 08.14.
- Wague M.: *Międzynarodowe kryzysy gospodarcze i ich konsekwencje*. *Ekonomika i Organizacja Gospodarki Żywnościowej* 2009, nr 78.
- Walasik A.: *Ekonomiczne rozumienie finansów publicznych*, [w:] *Innowacyjna gospodarka*, C.M. Olszak, G. Głód (red.), Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach, Katowice 2018.
- Walasik A.: *Skłonność do konkurencji podatkowej*, *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu* 2017, 485.
- Walasik A.: *Zakres i metody konkurencji podatkowej między władzami lokalnymi*. *Studia Ekonomiczne* 2014, nr 198.
- Walczak P.: *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz dla jednostek samorządu terytorialnego*, CH Beck, Warszawa 2021.
- Westerlunda J., Prohl S.: *Panel cointegration tests of the sustainability hypothesis in rich OECD countries*. *Applied Economics* 2010, vol. 42(11).
- Wielgolaski M., Orzeł Z.: *Zarządzanie w opiece zdrowotnej. Praktyczny poradnik dla świadczeniodawców*, Wolters Kluwer, Warszawa 2014.
- Wieliczko B.: *Federalizm fiskalny – wady i zalety*. *Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia* 2018, nr 2(92).
- Wigger B.U.: *A note on public debt, tax-exempt bonds, and Ponzi games*. *Journal of Macroeconomics* 2009, vol. 31(3), DOI: 10.1016/j.jmacro.2008.07.003
- Wiktorowicz J.: *Raport z badania nt. „Diagnoza gmin uzdrowiskowych w Polsce”*. Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego, Badania i Raporty 2020, 10. [https://www.nist.gov.pl/files/texts/1606897297\\_BADANIA%20I%20RAPORTY%2010%202020.pdf](https://www.nist.gov.pl/files/texts/1606897297_BADANIA%20I%20RAPORTY%2010%202020.pdf)
- Williams A.: *Moral Hazard in A Modern Federation*. *Journal of Post Keynesian Economics* 2021, vol. 44(2).
- Williamson O.E.: *The New institutional Economics: Taking Stock, Looking Ahead*. *Journal of Economic Literature* 2000, vol. 38(3).
- Wilson J.D.: *Theories of Tax Competition*. *National Tax Journal* 1999, vol. 52.
- Wilson J.D.: *Trade, Capital Mobility, and Tax Competition*. *Journal of Political Economy* 1987, vol. 95.
- Wilson J., Wildasin D.: *Capital tax competition: bane or boon*. *Journal of Public Economics* 2004, vol. 88(6).
- Wiśniewski M., *Ocena zdolności kredytowej gminy*, Difin, Warszawa 2011.
- Wiśniewski M., Zieliński J.: *Perspektywy finansowania zadań samorządu terytorialnego w Polsce za pomocą obligacji zielonych*. *Infos BAS* 2017, nr 15(238), [Infos\\_238.pdf](#)
- Właźlak K. (2006): *Podział kompetencji między państwo i region – zagadnienia wybrane, Samorząd Terytorialny*, nr 11.
- Wojnicki J.: *System konstytucyjny Albanii*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2007.
- Wójtowicz K.: *Indywidualny wskaźnik zadłużenia (IWZ) a bezpieczeństwo finansowe jednostek samorządu terytorialnego (JST)*. *Przedsiębiorczość i Zarządzanie* 2017, t. 18, z. 9, cz. 1.
- Wójtowicz K.: *Podział zadań publicznych między państwo a samorząd a problem zapewnienia stabilności fiskalnej jednostek samorządu terytorialnego*. *Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy* 2014, t. 40(4).
- Wójtowicz K.: *Prognozowanie skutków finansowych miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego a problem zapewnienia stabilności fiskalnej gmin w Polsce*, *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu* 432, 2016. DOI: 10.15611/pn.2016.432.18.
- Wójtowicz K.: *Samorządowe reguły fiskalne jako sposób przywracania stabilności finansów publicznych – doświadczenia państw UE*, *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu* 280, 2013.
- Wójtowicz K.: *System planowania przestrzennego a stabilność fiskalna polskich gmin*. *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu* 404, 2015.

- Wójtowicz K.: *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).
- Wójtowicz K.: *Udziały jednostek samorządu terytorialnego w podatkach państwowych*. *Studia BAS* 2021, nr 1.
- Wójtowicz K.: *Uwarunkowania i pomiar stabilności fiskalnej jednostek samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2019.
- Wójtowicz K.: *Znaczenie wybranych czynników ekonomiczno-społecznych dla kształtowania stabilności fiskalnej gmin miejskich w Polsce*. *Folia Oeconomica Acta Universitatis Lodzianis* 2018, t. 2(334).
- Wolman H.: *Urban Fiscal Stress*. *Urban Affairs Review* 1992, vol. 27.
- World Business Council for Sustainable Development, "ESG – the business case", 2018.
- Wrede M.: *Tragedy of the Fiscal Common? Fiscal Stock Externalities in a Leviathan Model of Federalism*. *Public Choice* 1999, vol. 101.
- Wyciąg z Modelu Identyfikacji Funkcji Krytycznych, Bankowy Fundusz Gwarancyjny, Warszawa 2022, s. 3–8.
- Wykorzystanie łóżek szpitalnych w świetle prawidłowości rozliczeń kosztów działalności placówek medycznych (2003). Najwyższa Izba Kontroli, Nr ewid.: 93/2003/P/02/168/LWR, P/02/168.
- Wyplasz C.: *Fiscal Rules: Theoretical Issues and Historical Experiences, Fiscal Policy after the Financial Crisis*, ed. A. Alesina, F. Giavazzi (eds.), University of Chicago Press, Chicago 2013, <https://doi.org/10.7208/9780226018584-014>
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego (TK) z dnia 20 listopada 2019 r. Sygn. akt K4/17 (Dz.U. 2019 poz. 2331).
- Wyszkowska D.: *Samodzielność dochodowa jednostek samorządu terytorialnego – Polska na tle wybranych krajów Unii Europejskiej* *Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, sectio H, Oeconomia* 2017, t. 60, nr 5.
- Wyszkowska D., Wyszkowski A., Dziekański P.: *Polish Deal and financial autonomy of communes in Poland*. *Optimum. Economic Studies* 2022, vol. 3 (109).
- Yan Tang S., Rubio-Cortés G., Callahan R., Pisano M., McGrath M.: *Key Findings on Fiscal Sustainability for Local Governments in Southern California*. *National Civic Review* 2014, vol. 103(3), DOI: 10.1002/ncr.21201
- Yinger J.: *Capitalization and the Theory of Local Public Finance*, *Journal of Political Economy*, 1982, Vol. 90, No. 5.
- Zaleska M.: *System gwarantowania depozytów*, [w] *Świat bankowości*, Red. M. Zaleska, Difin, Warszawa 2018.
- Zalewski A.: *Decentralizacja a efektywność sektora publicznego*. *Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu* 2005, nr 1083.
- Zarządzanie długiem publicznym i płynnością jednostek sektora finansów publicznych. (2020). Najwyższa Izba Kontroli, KBF.430.004.2020, Nr ewid. 48/2020/P/19/013/KBFs. 64.
- Zarządzenie Nr 43/2020/DSOZ Prezesa Narodowego Funduszu Zdrowia z dnia 20 marca 2020 r. zmieniające zarządzenie w sprawie szczegółowych warunków umów w systemie podstawowego szpitalnego zabezpieczenia świadczeń opieki zdrowotnej.
- Zawora J., *Samodzielność finansowa gmin w świetle uwarunkowań prawnych i samorządowych wydatków inwestycyjnych*. *Finanse Komunalne* 2014, nr 10.
- Zbroińska B.: *Wrażliwość budżetów publicznych i prywatnych na kryzys spowodowany pandemią Covid-19 na przykładzie polskiej gospodarki*. *Optimum. Economic Studies* 2022, nr 3(109).
- Zdrowie i ochrona zdrowia w 2020 roku. (2021). Warszawa-Kraków: Główny Urząd Statystyczny.
- Zerbib O.D.: *The effect of pro-environmental preferences on bond prices: Evidence from green bonds*. *Journal of Banking & Finance* 2019, vol. 98.
- Zeyneloglu I.: *Fiscal policy effectiveness and the golden rule of public finance*. *Central Bank Review* 2018, vol. 18(3).

- Zieliński J., *Systemy konstytucyjne Łotwy, Estonii i Litwy*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2000.
- Zioło M. (2012): Modelowanie źródeł finansowania inwestycji komunalnych a efektywność wydatków publicznych, CeDeWu, Warszawa.
- Zodrow G.R., Mieszkowski P.: *Pigou, Tiebout, property taxation, and the underprovision of local public goods*. *Journal of Urban Economics* 1986, vol. 19 (3).





## Spis rysunków i schematów

Rysunek 1.1. Hipotetyczne relacje między rządem a samorządami

Rysunek 2.1. Kategorie dochodów podatkowych JST a poziom lokalnej autonomii podatkowej

Rysunek 2.2. Ranking państw według indeksu autonomii lokalnej (LAI 2.0); średnia dla poszczególnych państw za lata 2015–2020

Rysunek 2.3. Ranking państw według poziomu lokalnej autonomii finansowej (FA); średnia dla poszczególnych państw za lata 2015–2020

Rysunek 5.1. Rozkład odsetka gmin ościennych, które zdecydowały się na obniżkę podatku od budynków mieszkalnych w podziale na gminy, które zdecydowały się na obniżkę podatku od nieruchomości oraz te, które utrzymały maksymalne ustawowe stawki.

Rysunek 8.1. Liczba samorządowych reguł fiskalnych i ich udział w całkowitej liczbie reguł fiskalnych w krajach UE w latach 1990–2021

Rysunek 8.2. Siła samorządowych reguł fiskalnych w poszczególnych krajach UE w roku 2021

Rysunek 9.1. Wyniki budżetu i wyniki bieżący budżetu JST w Polsce (w mln zł)

Rysunek 9.2. Struktura JST z deficytem części bieżącej budżetu (w%)

Rysunek 9.3. Korelacja między obecnością reguły salda budżetowego a wynikiem podsektora samorządowego UE

Rysunek 9.4. Saldo budżetu gmin i związków gmin (bez miast na prawach krajów związkowych) w Niemczech, według krajów związkowych (w mln EUR)

Rysunek 9.5. Udział gmin w deficycie w kraju związkowym Hesja

Rysunek 11.1. Cena handlu uprawnieniami EU ETS (1 tona CO<sub>2</sub>) w latach 2018–2023 w euro.

Rysunek 12.1. Wydatki sektora instytucji rządowych i samorządowych na ochronę środowiska w krajach UE i Polsce

Rysunek 12.2. Udział dotacji w finansowaniu działań związanych z ochroną środowiska przez sektor samorządowy w Polsce na tle UE

Rysunek 12.3. Udział transferów kapitałowych związanych z ochroną środowiska przez sektor samorządowy w Polsce na tle UE

Rysunek 12.4. Wydatki na ochronę środowiska wg źródeł finansowania zgodnie z polską statystyką.

Rysunek 12.5. Wsparcie dla sektora samorządowego przez NFOŚiGW oraz WFOŚiGW

Rysunek 14.1. Dynamika zmian inflacji i PKB w Polsce latach 2019–2022 (u góry – kwartał/kwartał, na dole – rok/rok)

Rysunek 14.2. Dynamika zmian dochodów i wydatków ogółem *per capita* w gminach (bez miast na prawach powiatów) i w miastach na prawach powiatu w Polsce w latach 2020–2021 (2019=100, w %)

Rysunek 14.3. Dynamika zmian wybranych rodzajów dochodów *per capita* w gminach (bez miast na prawach powiatu) i w miastach na prawach powiatu w latach 2020–2021 (2019=100, w %)

Rysunek 14.4. Udział wybranych grup wydatków w wydatkach ogółem w latach 2019–2021 (po lewej – gminy bez miast na prawach powiatu, po prawej – mnp) – w %

Rysunek 14.5. Udział wydatków z wybranych działów klasyfikacji budżetowej w wydatkach ogółem w latach 2019–2021 (górze – gminy bez miast na prawach powiatu, dół – miasta na prawach powiatu) – w %

Rysunek 16.1. Saldo transakcji finansowych [w mln zł]

Rysunek 16.2. Luka płynności [w mln zł]

- Rysunek 17.1. Koncepcja badania – ujęcie graficzne
- Rysunek 17.2. Rozkład przestrzenny badanej populacji
- Rysunek 17.3. Mierniki kondycji budżetowej w gminach turystycznych i uzdrowiskowych oraz pozostałych gminach w latach 2017–2020
- Rysunek 18.1. Wartość zobowiązań ogółem oraz zobowiązań wymagalnych SPZOZ (w mln zł)
- Rysunek 18.2. Finansowanie świadczeń zdrowotnych (bez refundacji leków) na mieszkańca według województw (Panel A). Udział szpitali w formie spółek w sektorze publicznym (Panel B) w 2020
- Rysunek 18.3. Przychody i koszty wg typów szpitali w latach 2019–2021 (w mln zł)
- Rysunek 18.4. Wynik finansowy i zobowiązania wymagalne wg typów szpitali 2019–2021 (w mln zł)
- Rysunek 18.5. Udział wybranych pozycji kosztów operacyjnych w 2021 roku według typu szpitala
- Rysunek 18.6. Wskaźniki opisujące działalność operacyjną szpitali marszałkowskich
- Rysunek 18.7. Kondycja finansowa szpitali marszałkowskich – wybrane wskaźniki
- Rysunek 18.8. Wskaźnik ogólnego zadłużenia szpitali samorządowych (wybrane lata)
- Schemat 14.1. Periodyzacja kryzysów z lat 1857–2022
- Schemat 14.2. Rodzaje turbulencji w otoczeniu zewnętrznym JST w latach 2020–2022 i ich wpływ na poziom oraz strukturę dochodów i wydatków gmin
- Schemat 15.1. Zastosowanie procedury resolution a zwrot depozytów JST

## Spis tabel

- Tabela 1.1. Porównanie głównych zalet i wad centralizacji i decentralizacji
- Tabela 1.2. Wybrane miary stopnia decentralizacji
- Tabela 2.1. Modele/etapy amerykańskiego federalizmu – ewolucja
- Tabela 2.2. Korzyści i zagrożenia decentralizacji fiskalnej z perspektywy koncepcji federalizmu fiskalnego
- Tabela 5.1. Współczynniki korelacji punktowo–dwuseryjnej pomiędzy zastosowaniem obniżki podatku od nieruchomości w danej gminie a odsetkiem sąsiednich gmin, które stosują obniżkę podatku od nieruchomości.
- Tabela 5.2. Współczynniki korelacji Spearmana pomiędzy wielkością obniżek podatków od nieruchomości a średnią wielkością obniżek podatku od nieruchomości wśród gmin sąsiadujących.
- Tabela 5.3. Odsetek gmin, w których określona liczbę razy wystąpił wzrost obniżek podatku od nieruchomości względem poprzedniego roku.
- Tabela 6.1. Dochody własne JST bez PIT i CIT w zł *per capita*; miary zróżnicowania w %
- Tabela 6.2. Subwencja oświatowa i dotacje na zadania z zakresu administracji rządowej, razem w zł *per capita*; miary zróżnicowania w %
- Tabela 6.3. Dochody ogółem w zł *per capita*; miary zróżnicowania w %
- Tabela 6.4. Dochody własne JST – wpływy z PIT i CIT *per capita*; miary zróżnicowania w %
- Tabela 6.5. Dochody własne JST ogółem w zł *per capita*; miary zróżnicowania w %
- Tabela 6.6. Wybrane kategorie dochodów JST w mld zł
- Tabela 6.7. Subwencja wyrównawcza w zł *per capita*; miary zróżnicowania w %
- Tabela 6.8. Subwencja równoważąca w zł *per capita*; miary zróżnicowania w %
- Tabela 6.9. Wydatki bieżące w zł *per capita*; miary zróżnicowania w %
- Tabela 6.10. Wydatki ogółem w zł *per capita*; miary zróżnicowania w %
- Tabela 8.1. Liczba JST, które nie spełniały IWZ w okresie 2014–2021
- Tabela 9.1. Reguły salda budżetowego w krajach Unii Europejskiej
- Tabela 9.2. Dochody, wydatki i wynik podsektora samorządowego w Czechach (mld CZK)
- Tabela 9.3. Odsetek gmin z deficytem budżetu bieżącego w Słowacji, według krajów (w %)
- Tabela 10.1. Udział wydatków samorządowych w wydatkach sektora instytucji rządowych i samorządowych ogółem w gospodarkach V<sub>4</sub> (w %)
- Tabela 10.2. Dług publiczny w gospodarkach V<sub>4</sub> (w % PKB)
- Tabela 10.3. Wartości sald sektora JST w gospodarkach V<sub>4</sub>
- Tabela 10.4. Wartości wskaźnika luki pierwotnej w gospodarkach V<sub>4</sub>
- Tabela 10.5. Schemat Ponzięgo – wyniki empiryczne dla gospodarek V<sub>4</sub> (wyniki dla równania 3)
- Tabela 10.6. Schemat Ponzięgo – wyniki empiryczne dla V<sub>4</sub> (wyniki dla formuły 4)
- Tabela 11.1. Emisje zielonych obligacji w państwach UE
- Tabela 13.1. Projekty współfinansowane z funduszy Europejskich w latach 2014–2021 w ramach osi priorytetowej „Przejsście na gospodarkę niskoemisyjną”. (stan na 3.10.2022)
- Tabela 13.2. Udział wydatków na energię w wydatkach bieżących gmin na oświatę oraz roczna wartość tych wydatków w przeliczeniu na mieszkańca gminy w wieku przedprodukcyjnym w latach 2014–2021
- Tabela 13.3. Zmiany wydatków na energię w oświacie w przeliczeniu na mieszkańca gminy w wieku przedprodukcyjnym w latach 2014–2021 (dane w wartościach realnych z 2021 r.)

- Tabela 13.4 Porównanie wysokości wydatków na energię w oświacie w przeliczeniu na mieszkańca w wieku przedprodukcyjnym w 2019 r. dla gmin które w latach 2014–2017 otrzymały lub nie dotację na modernizację energetyczną
- Tabela 13.5 Porównanie zmian wydatków na energię w oświacie w 2019 r. w stosunku do 2014 dla gmin które w latach 2014–2017 otrzymały lub nie dotację na modernizację energetyczną
- Tabela 15.1. Możliwość oferowania określonych rodzajów rachunków bankowych dla JST
- Tabela 15.2. Zobowiązania polskich banków wobec instytucji samorządowych
- Tabela 15.3. Hipotetyczny poziom ochrony depozytów JST przez BFG (%)
- Tabela 15.4. Depozyty JST w BGK
- Tabela 15.5. Działania BFG wobec banków zagrożonych upadłością w latach 2016–2022
- Tabela 15.6. Interpretacja oceny końcowej BION według UKNF
- Tabela 16.1. Zestaw wskaźnik dla oceny płynności finansowej JST
- Tabela 16.2. Ryzyko finansowe w JST w latach 2016–2021
- Tabela 17.1. Koncepcja badania – ujęcie tabelaryczne
- Tabela 17.2. Struktura badanej populacji
- Tabela 17.3. Dochody własne na mieszkańca (w cenach stałych z 2020 roku, w zł) – podwójna różnica
- Tabela 17.4. Udział dochodów własnych w dochodach ogółem (w proc.) – podwójna różnica
- Tabela 17.5. Wydatki majątkowe na mieszkańca (w cenach stałych z 2020 roku, w zł) – podwójna różnica
- Tabela 17.6. Udział wydatków majątkowych w wydatkach ogółem (w proc.) – podwójna różnica
- Tabela 17.7. Relacja długu do dochodów ogółem (w proc.) – podwójna różnica
- Tabela 17.8. Podwójne różnice w analizie z wykorzystaniem kryterium prawnego i kryterium funkcjonalnego
- Tabela 18.1. Statystyki opisowe wskaźnika ogólnego zadłużenia szpitali wojewódzkich (N = 106)
- Tabela 18.2. Wyniki estymacji panelu dynamicznego z wykorzystaniem 1378 obserwacji

„Podjęta problematyka monografii wpisuje się w nurt dyskusji nad rolą, zadaniami i istotnymi zmianami gospodarki finansowej i zadań jednostek samorządu terytorialnego. Współczesne otoczenie jednostek samorządu terytorialnego (JST) nie tylko jest wysoce turbulentne, ale występują w nim nowe ryzyka (np. klimatyczne i ESG) implikujące potrzebę zmiany istniejących rozwiązań, reakcji, czy też podjęcia nowych zadań. Dyskutowana problematyka w sposób kluczowy rozwija ukształtowane poglądy, wnosi również wiele interesujących nowych ujęć i stanowisk (zarówno prawnych, jak i ekonomicznych) w teorię finansów samorządu terytorialnego. (...). Reasumując pragnę podkreślić, iż recenzowana monografia to interesujące opracowanie naukowe, stanowiące ważny wkład w dyskusję nad ewolucją paradygmatu finansów samorządowych, prezentujące zarówno wyzwania stojące przez JST, ocenę ich zachowań w otoczeniu względem zaistniałych turbulencji i zmian oraz studium badawcze uzasadniające przyjęte tezy.”

*Z recenzji prof. dr hab. Beaty Zofii Filipiak*

**Jolanta Szolno-Koguc**, dr hab., prof. uczelni (Instytut Ekonomii i Finansów, Katedra Finansów Publicznych na Wydziale Ekonomicznym Uniwersytetu Marii Skłodowskiej w Lublinie), specjalistka w zakresie finansów, w szczególności finansów publicznych, podatków i systemu podatkowego. Członek Komitetu Nauk o Finansach PAN na kadencję 2020–2023, Członek Państwowej Komisji Egzaminacyjnej Doradztwa Podatkowego na kadencję 2022–2026, Wiceprzewodnicząca Polskiego Stowarzyszenia Finansów o Bankowości, Członek Stowarzyszenia – Centrum Informacji i Organizacji Badań Finansów Publicznych i Prawa Podatkowego. Kierownik i wykonawca licznych projektów wdrożeniowych dot. jednostek samorządu terytorialnego (m.in. budowania strategii rozwoju, analizy finansowej, proefektywnościowego zarządzania finansami), oraz grantów badawczych dot. racjonalizacji sektora finansów publicznych oraz naprawy polskiego systemu podatkowego. Autorka ponad 100 publikacji naukowych ze wskazanych wyżej obszarów badawczych.

