

Stabilność finansów jednostek samorządu terytorialnego – analiza uwarunkowań i pomiaru

dr hab. Dorota Wyszowska, prof. UwB
Urząd Statystyczny w Białymstoku
Uniwersytet w Białymstoku, Wydział Ekonomii i Finansów

Stabilność finansów jednostek samorządu terytorialnego

Stabilność finansów sektora samorządowego można zdefiniować jako **zdolność jednostek wchodzących w zakres tego sektora do świadczenia usług publicznych obecnie, bez uszczerbku dla możliwości ich świadczenia w przyszłości** (Bath, 2001; CICA, 1997; Navarro-Galera, Rodríguez-Bolívar, Alcaide-Muñoz, López-Subires, 2016; Stavins, Wagner, Wagner, 2003).

„Stan, w którym władze samorządowe są w stanie zapewnić stosowny do potrzeb wspólnoty terytorialnej zakres odpowiedniej jakości usług publicznych, jak również stymulować przyszły rozwój społeczno-gospodarczy” (Wójtowicz, 2014).

Oznacza taki stan, w którym mamy do czynienia ze stałością, pewnością, przewidywalnością, niezmiennością, równowagą, bezpieczeństwem itp.

Stabilność finansów jednostek samorządu terytorialnego

Według Międzynarodowych Standardów Rachunkowości (International Accounting Standards Board), opracowanych przez Międzynarodową Federację Księgowych (International Federation of Accounts), długoterminowa stabilność fiskalna jednostek sektora finansów publicznych powinna być rozpatrywana trzech wymiarach: **dochodów publicznych** (public revenue), **usług publicznych** (public services) i **długu publicznego** (public debt) (International, 2015).

Wymiar dochodowy

- zdolność do zapewnienia dochodów na finansowanie zarówno zadań własnych, jak i zleconych przez administrację rządową
- właściwie skonstruowany system finansowania JST

Wymiar usługowy (wydatkowy)

- zdolność do świadczenia lokalnych usług publicznych w sposób ciągły i efektywny

Wymiar zadłużeniowy

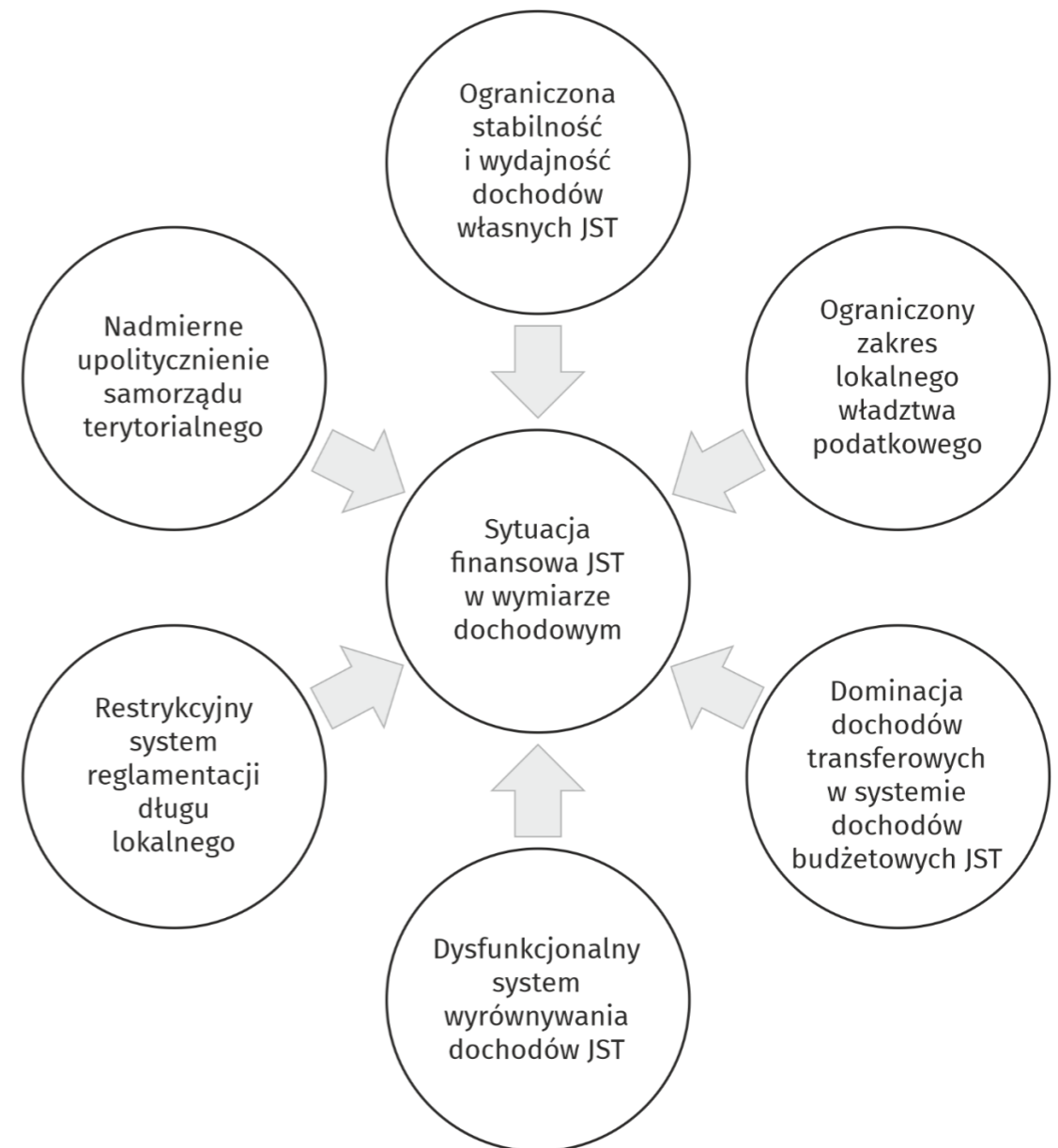
- zdolność do regulowania zobowiązań finansowych, w tym obsługi długu

Stabilność finansów jednostek samorządu terytorialnego

Pożądane atrybuty dochodów samorządowych w kontekście utrzymania stabilności finansowej:

- wysoka wydajność fiskalna;
- antycykliczność (pewność);
- stałość [Denek, 2009, s. 51];
- odpowiedni zakres samodzielności finansowej, który może sprzyjać zwiększeniu odpowiedzialności władz za prowadzoną gospodarkę finansową, przyczynia się do racjonalizacji wydatków publicznych.

Kluczowe destabilizatory sytuacji dochodowej JST

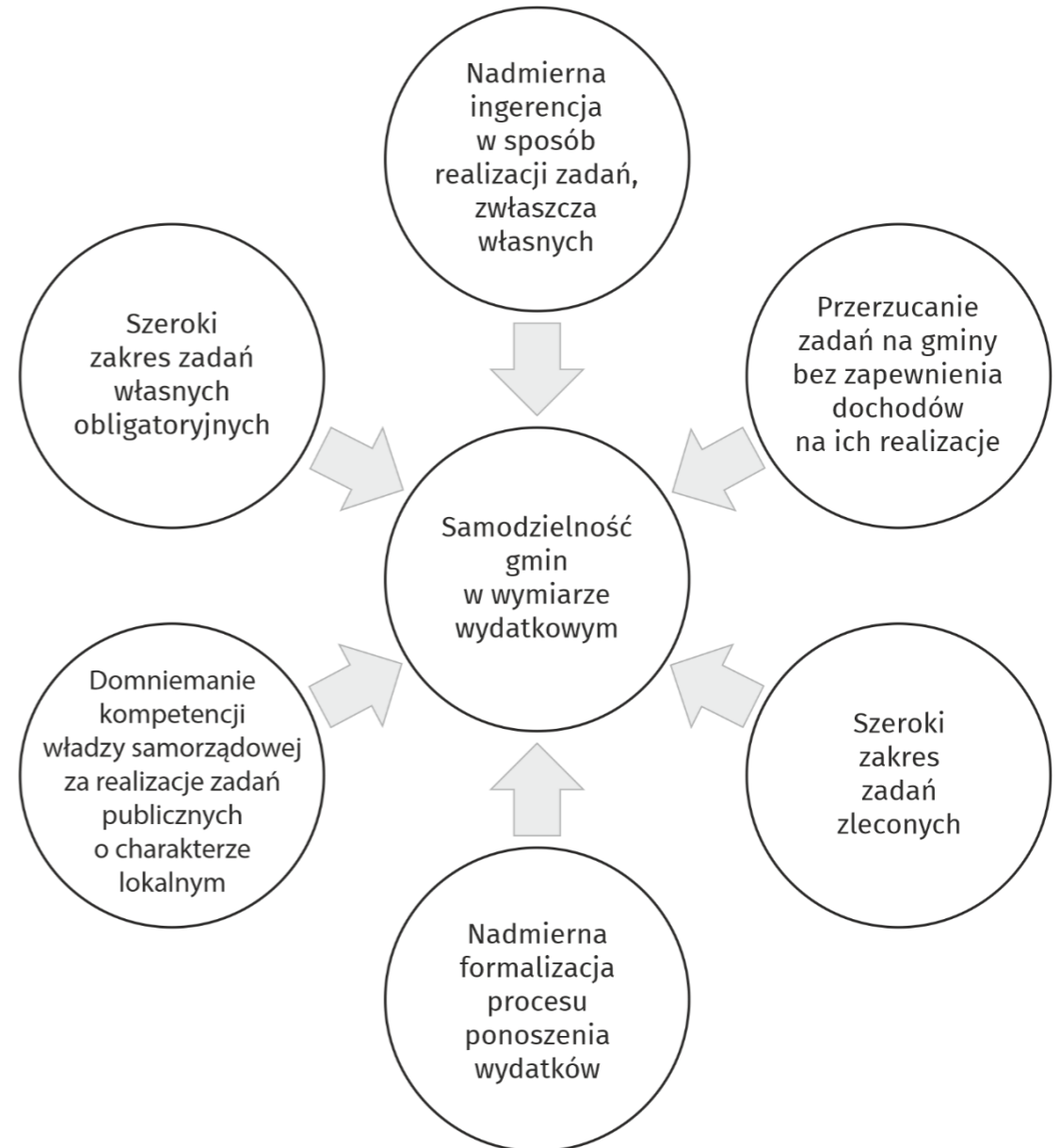


Stabilność finansów jednostek samorządu terytorialnego

Pożądane atrybuty wydatków samorządowych w kontekście utrzymania stabilności finansowej:

- względna stałość zadań do realizacji,
- adekwatność dochodów do zadań przypisanych do realizacji (zwłaszcza w kontekście zadań zleconych),
- względna swoboda realizacji zadań własnych.

Kluczowe destabilizatory sytuacji wydatkowej JST



Stabilność finansów jednostek samorządu terytorialnego - pomiar

W literaturze przedmiotu prezentowany jest dość szeroki zestaw miar wykorzystywanych do oceny stabilności finansów publicznych, w tym samorządowych. Należą do nich m.in.:

- miary ilościowe odnoszące się do **wartości deficytu bieżącego, deficytu budżetowego, długu publicznego**, rentowności obligacji, wartości CDS jako oceny ryzyka na rynku usług finansowych;
- miary jakościowe, czyli subiektywne opinie dotyczące tendencji rynkowych, ocen preferencji i nawyków społecznych oraz badania zachowań i nastrojów społecznych;
- miary oceny zachowań instytucjonalnych dotyczące przyjętych strategii działania i decyzji władz centralnych i/albo władz samorządowych oraz przyjętego kierunku rozwoju lokalnego i regionalnego (Alińska, 2016b).

Stabilność finansów jednostek samorządu terytorialnego - pomiar

W literaturze przedmiotu można odnaleźć dwa bardziej złożone podejścia do jej pomiaru:

- międzyokresowego ograniczenia budżetu (Inter-temporal Budget Constraint - IBC) stworzonej przez Hamilton'a and Flavin'a (1986)
- wskaźników równowagi fiskalnej (indicators of sustainability developed) opracowanych przez Buiter'a (1985) i zmodyfikowanych przez Blanchard'a (1990).

Wskaźnik Buitera opisany jest wzorem:

$$Gtnw = dt * dt dt = (rt - nt) wt - dt$$

gdzie:

$dt = DtYt$ - stosunek bieżącego deficytu pierwotnego do PKB,

rt - stopa procentowa,

nt - tempo wzrostu gospodarczego,

$wt=WtYt$ - stosunek wartości netto do PKB.

Wskaźniki stabilności fiskalnej Blancharda – wskaźnik luki pierwotnej oraz luki podatkowej

$$GtT = tt - tt^* = tt + (nt - rt) bt - gt$$

gdzie:

tt - stosunek podatków do PKB,

$bt=BtYt$ - relacja długu publicznego do PKB,

gt - stosunek pierwotnych wydatków rządowych (z wyłączeniem płatności odsetkowych) do PKB .

Uwarunkowania stabilności finansów jednostek samorządu terytorialnego

Zewnętrzne

- Regulacje prawne odnoszące się do źródeł dochodów oraz zadań
- Zakres samodzielności finansowej
- Sytuacja gospodarcza kraju (zmiany koniunkturalne)
- Uwarunkowania międzynarodowe
- Wysokość stóp procentowych
- Poziom inflacji

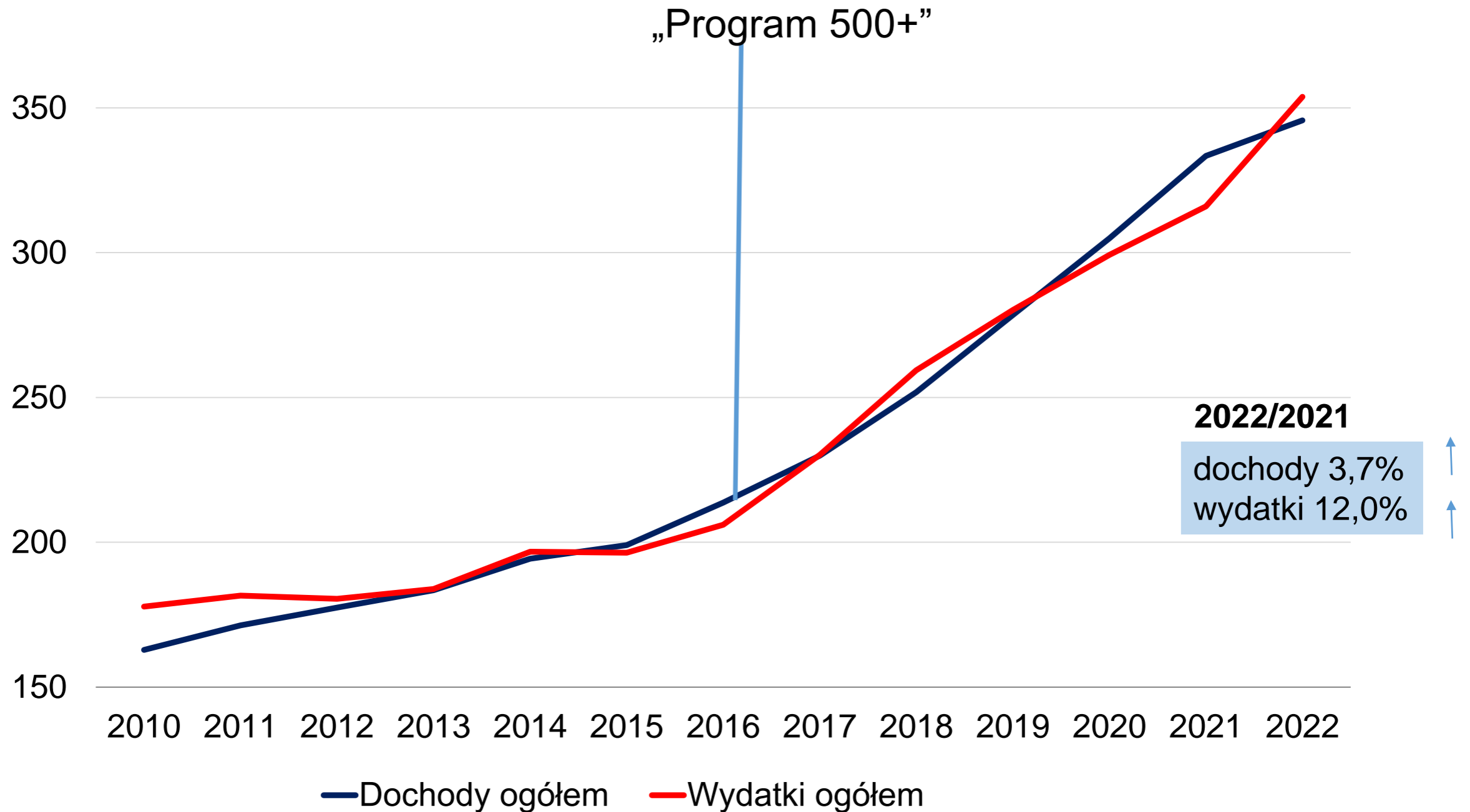
Wewnętrzne

- Wielkość i charakter jednostki (system zagospodarowania przestrzennego)
- Wielkość bazy podatkowej (liczba i struktura wieku ludności, liczba i kondycja finansowa podmiotów gospodarczych)
- Polityka inwestycyjna i zadłużeniowa
- Polityka absorpcyjna odnosząca się do środków pomocowych UE

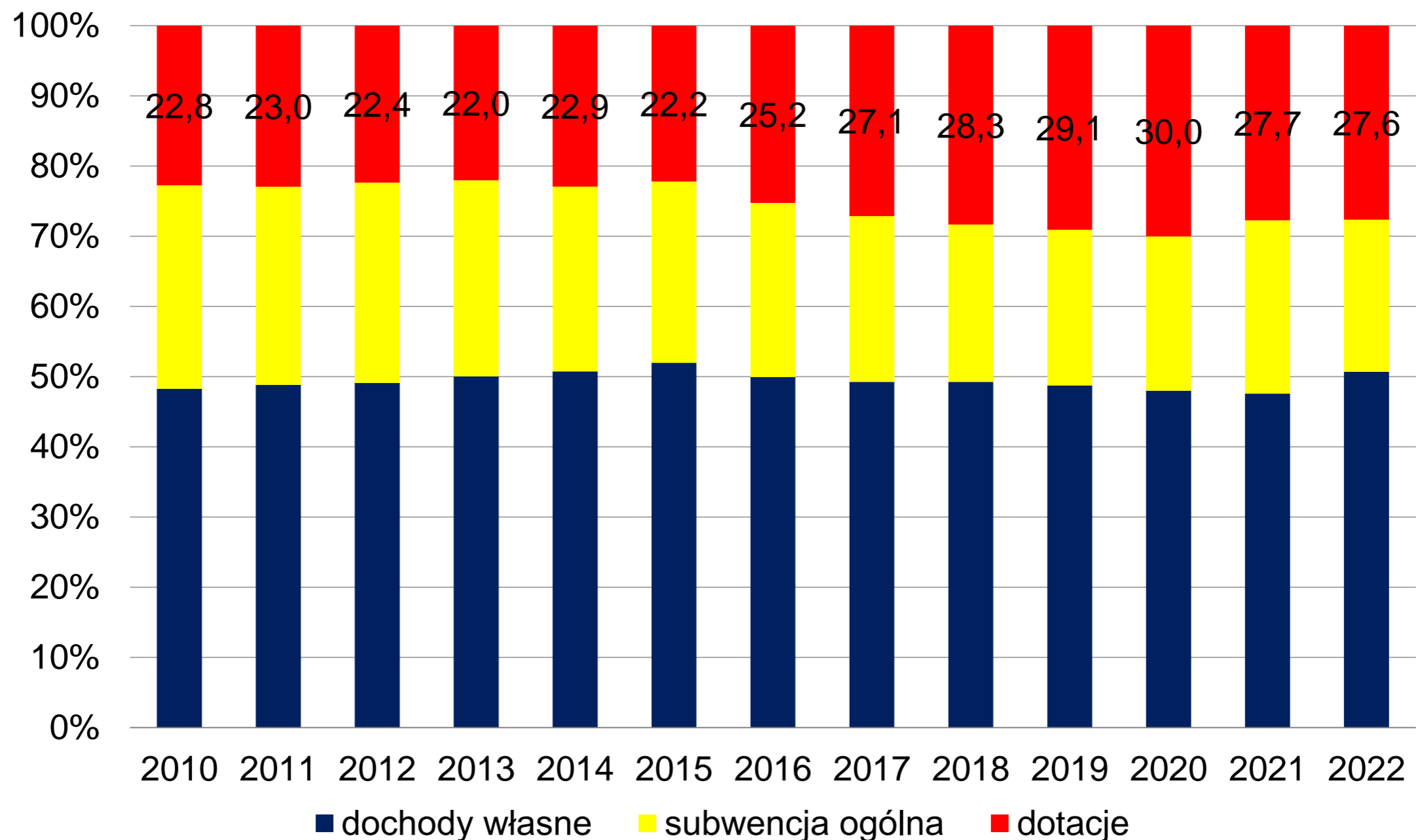
Co w ostatnich latach kształtuje dochody i wydatki JST w Polsce?

Dochody	Wydatki
<ul style="list-style-type: none">• realizacja programu 500+ – mająca odzwierciedlenie w istotnym wzroście dochodów gmin w kategorii Dotacje celowe (od 06.2022 przejęcie realizacji zadania przez ZUS),• pandemia COVID19 – mająca wpływ przede wszystkim na wielkość osiągniętych dochodów z udziału w PIT,• rozwiązania „Polskiego Ładu” i „Polskiego Ładu 2” – mające wpływ przede wszystkim na wielkość osiągniętych dochodów z udziału w PIT.	<ul style="list-style-type: none">• pandemia COVID19 – wpływająca na wydatki związane z zapobieganiem jej rozprzestrzenianiu się,• nakładanie nowych zadań do realizacji,• rosnące wynagrodzenia w sferze pozabudżetowej wywierające presję na wzrost płac w sferze budżetowej,• wysoki poziom inflacji znajdujący odzwierciedlenie we wzroście wydatków bieżących jednostek,• dostępność środków bezzwrotnej pomocy zagranicznej (zwłaszcza UE) – mająca wpływ na wydatki majątkowe.

Dochody oraz wydatki jednostek samorządu terytorialnego w latach 2010-2022 (mld zł)

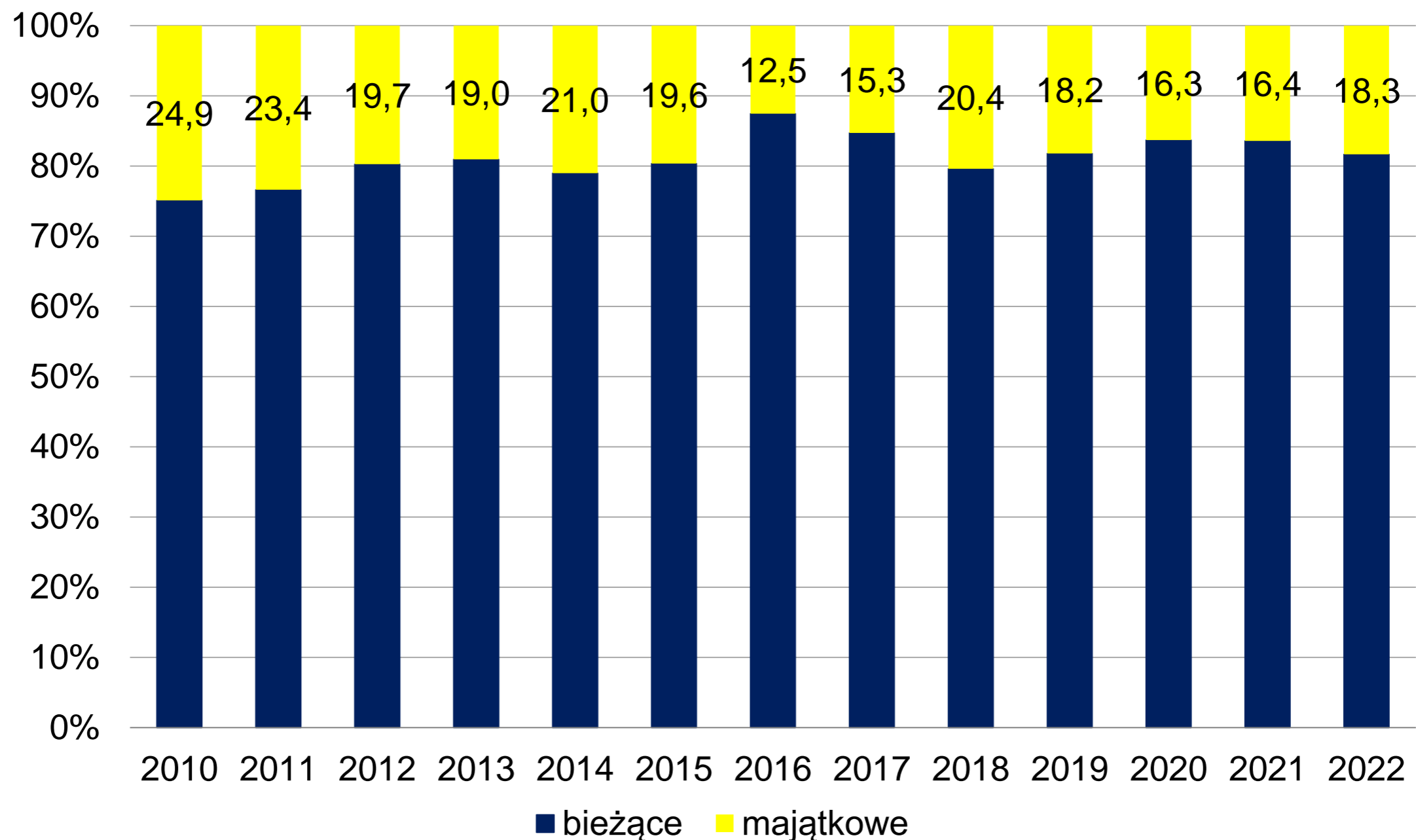


Struktura dochodów jednostek samorządu terytorialnego w latach 2010–2022 (%)



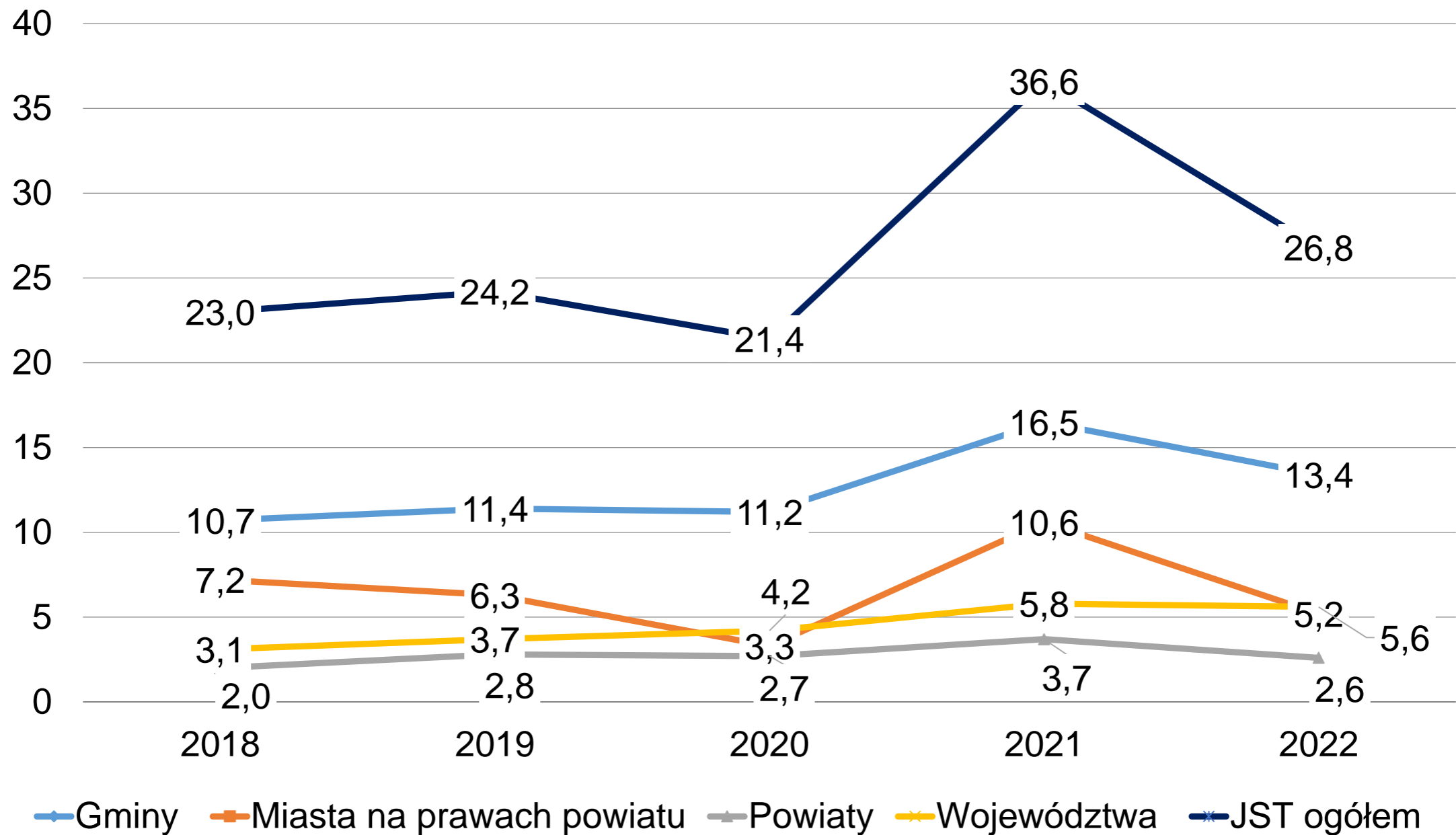
Źródło: opracowanie własne na podstawie BDL.

Struktura wydatków jednostek samorządu terytorialnego w latach 2010–2022 (%)



Źródło: opracowanie własne na podstawie BDL.

Wielkość nadwyżki operacyjnej w poszczególnych kategoriach JST w latach 2018–2022 (mld zł)



Źródło: opracowanie własne na podstawie BDL.

Nadwyżka operacyjna w latach 2018–2022 (gminy łącznie z miastami na prawach powiatu)

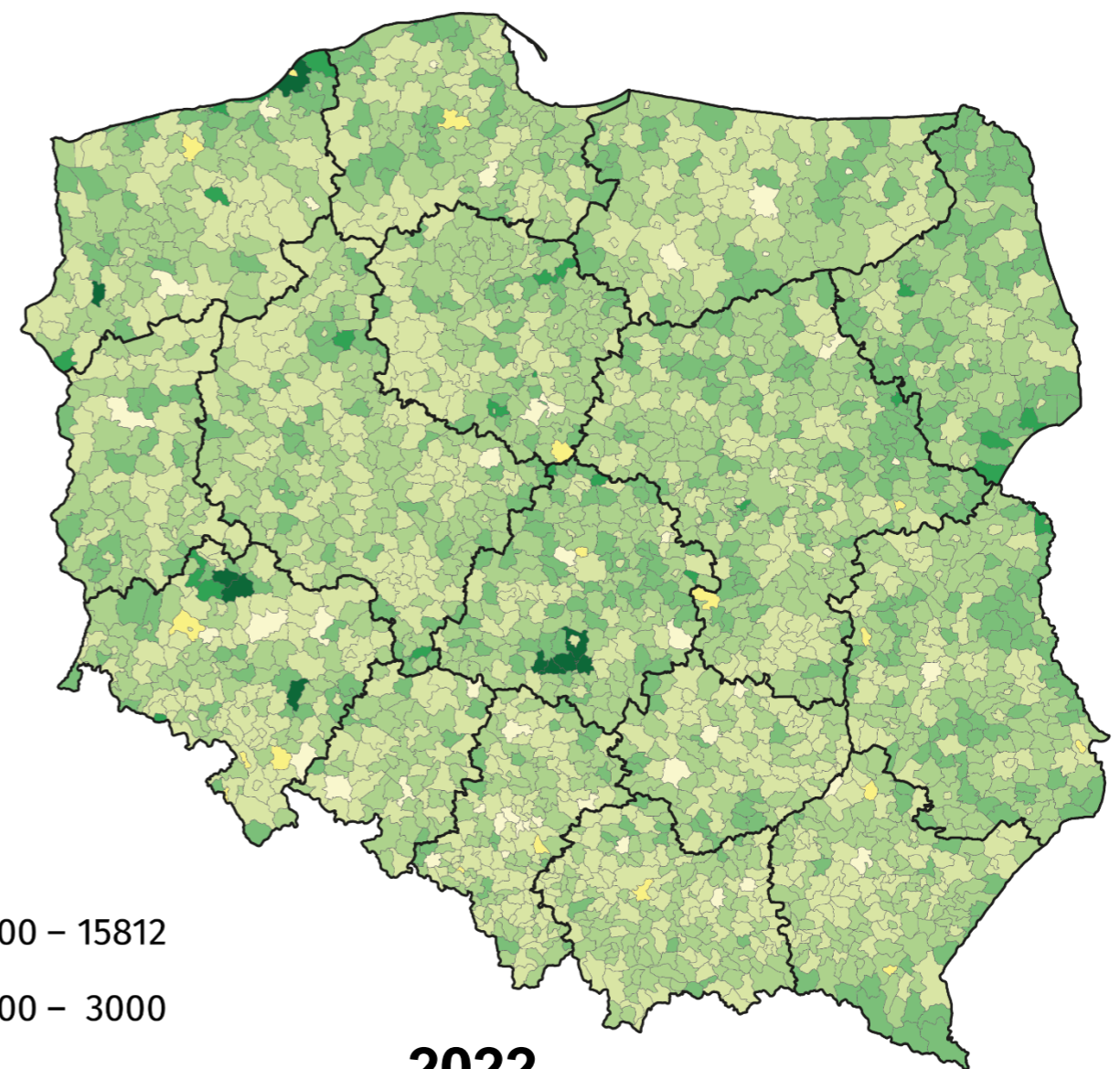
Wynik bieżący	2018	2019	2020	2021	2022
Dodatni	2465	2451	2442	2470	2407
Ujemny	13	26	35	7	70

Źródło: opracowanie własne na podstawie BDL.

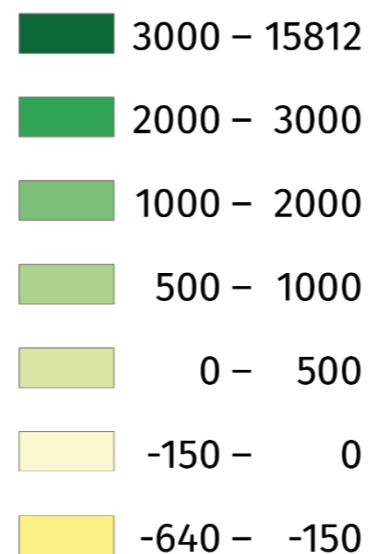
Nadwyżka operacyjna w latach 2019 i 2022 (gminy łącznie z miastami na prawach powiatu) na 1 mieszkańca (zł)



2019



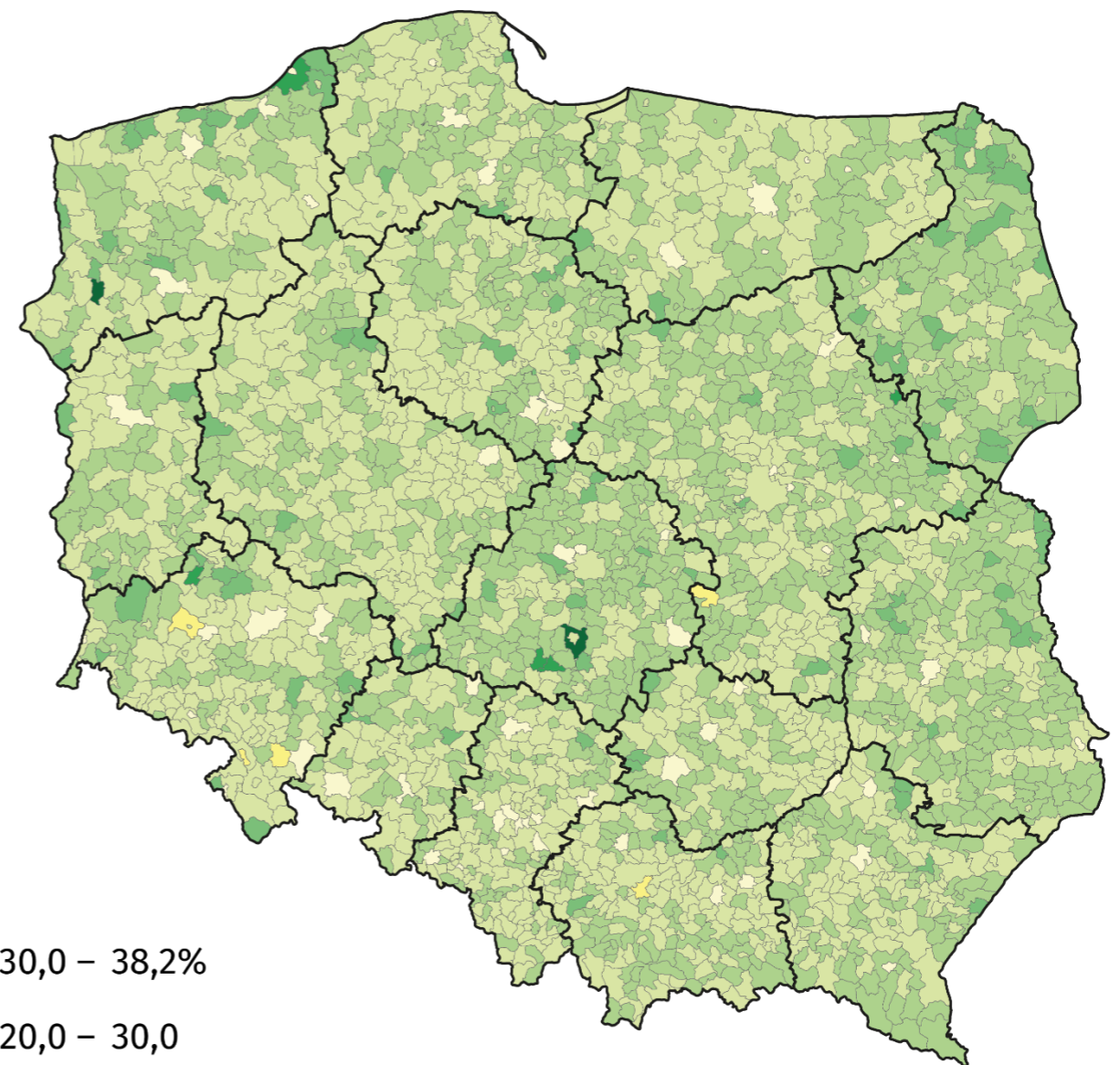
2022



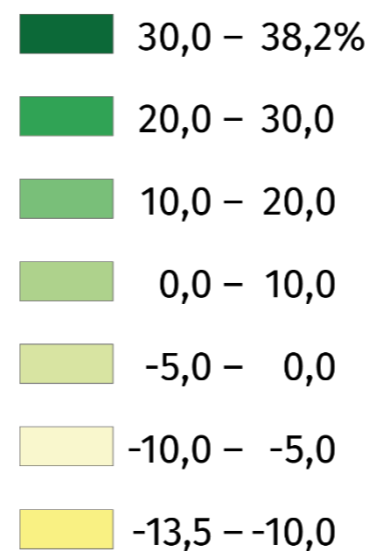
Udział nadwyżki operacyjnej w dochodach bieżących w latach 2019 i 2022 (gminy łącznie z miastami na prawach powiatu) (%)



2019



2022



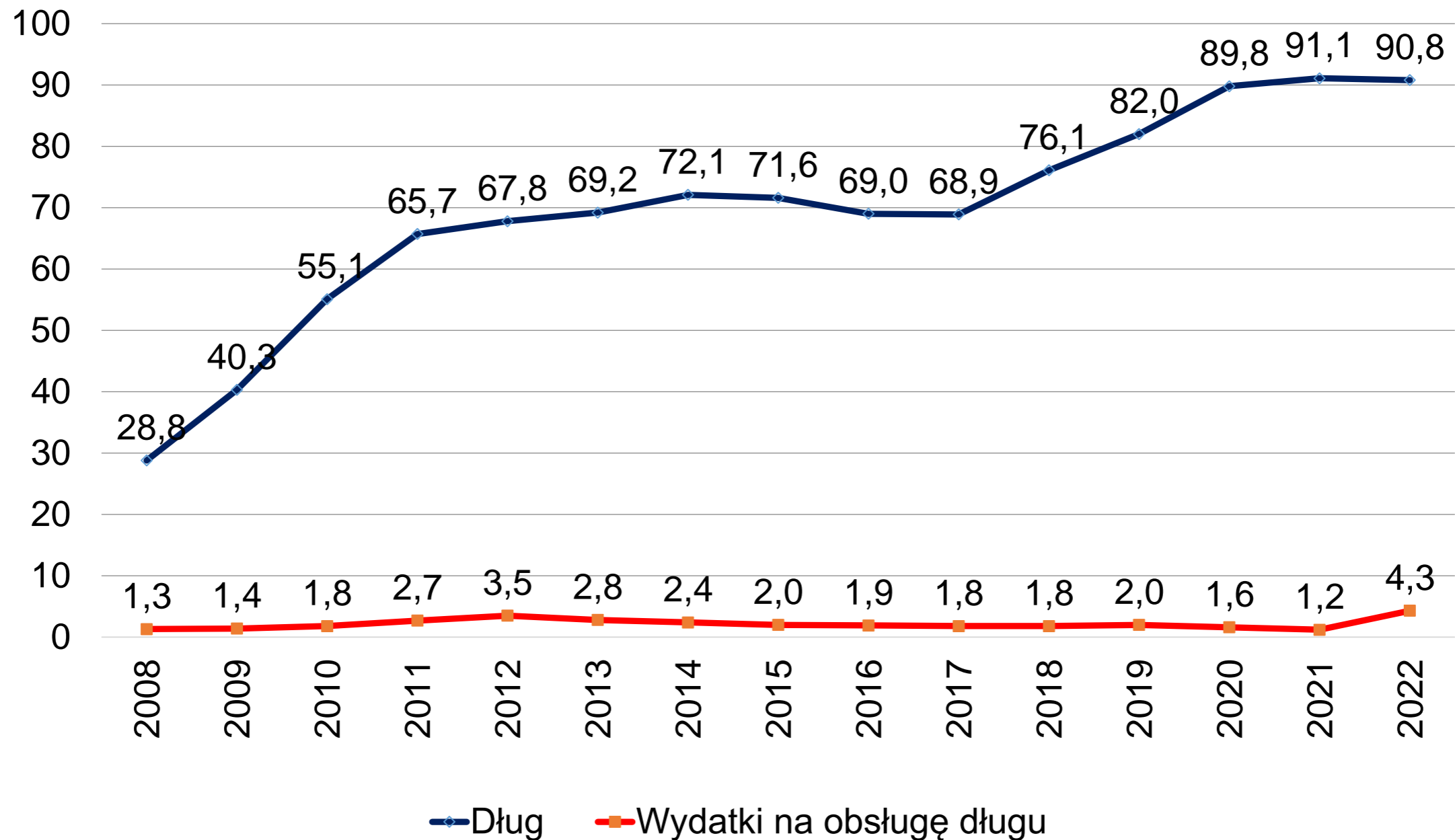
Nadwyżka operacyjna w 2022 r. (gminy łącznie z miastami na prawach powiatu) na 1 mieszkańca (zł)

	2018	2019	2020	2021	2022
min	-446,54	-639,66	-369,48	-1428,28	-575,67
max	13340,46	15812,30	8520,02	13103,10	9185,76
średnia arytmetyczna	423,23	449,40	469,39	635,85	699,90
mediana	364,03	394,16	427,69	569,80	631,56

Udział nadwyżki operacyjnej w dochodach bieżących w 2022 r. (gminy łącznie z miastami na prawach powiatu) (%)

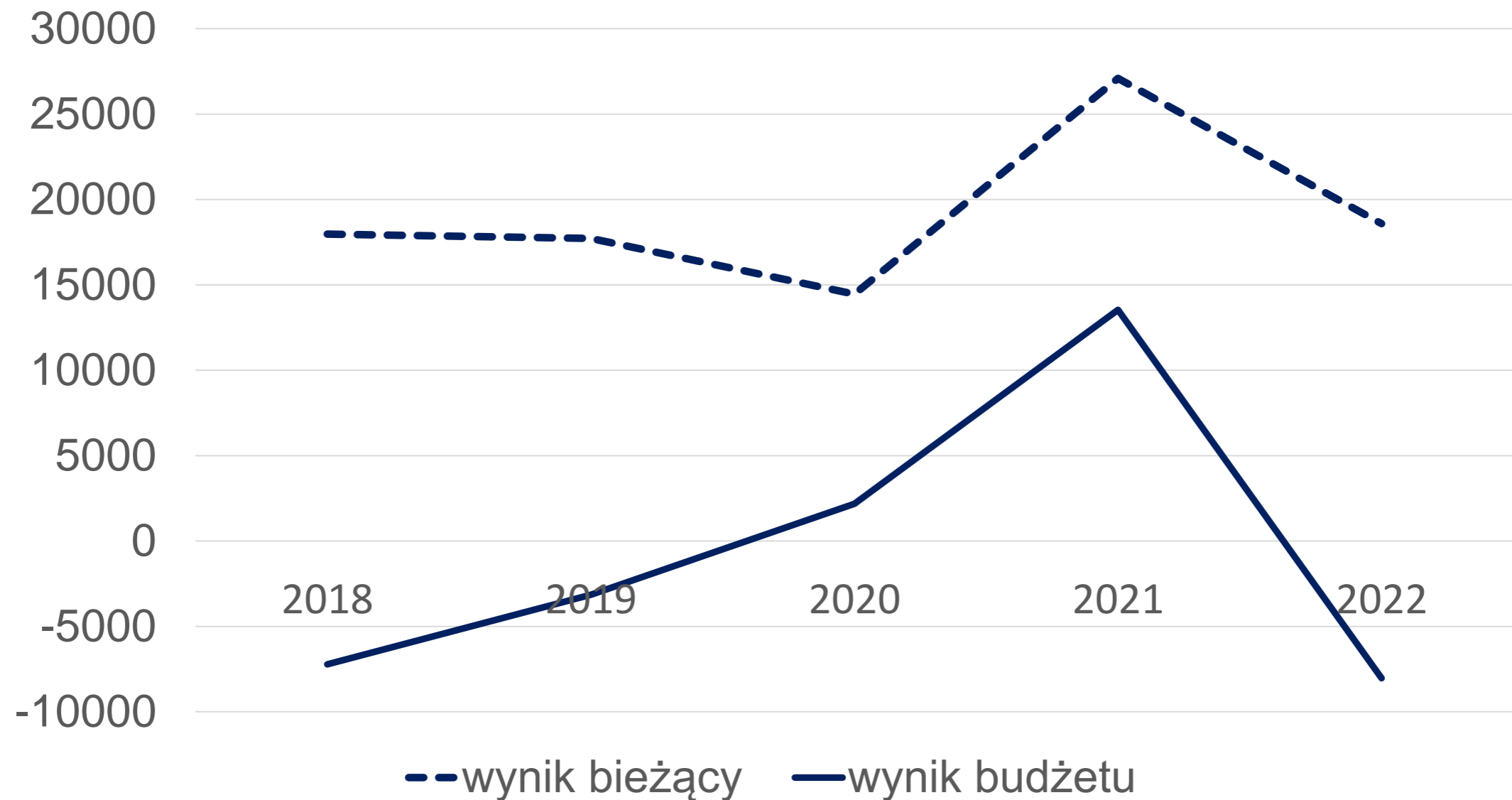
	2018	2019	2020	2021	2022
min	-10,22	-13,52	-6,96	-19,69	-9,93
max	39,75	38,21	47,35	36,77	57,67
średnia arytmetyczna	9,25	8,92	8,64	10,72	10,16
mediana	8,60	8,39	8,32	10,20	9,96

Zadłużenie JST w latach 2008–2022 (mld zł)



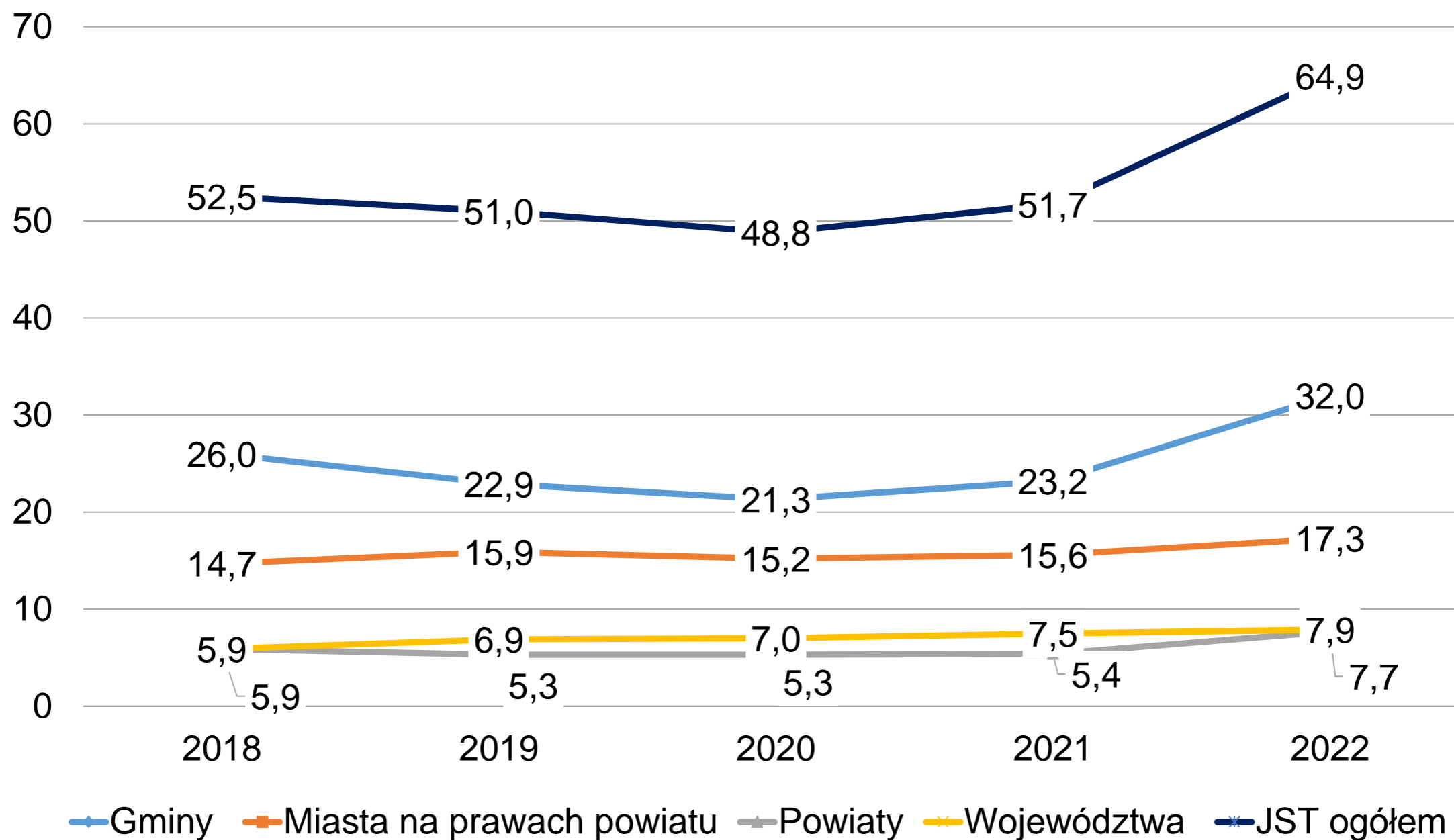
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z zestawień zbiorczych MF sprawozdań budżetowych.

Wynik budżetu gmin (łącznie z miastami na prawach powiatu) w latach 2008–2022 (mln zł)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z zestawień zbiorczych MF sprawozdań budżetowych.

Wydatki majątkowe w poszczególnych kategoriach JST w latach 2018–2022 (mld zł)



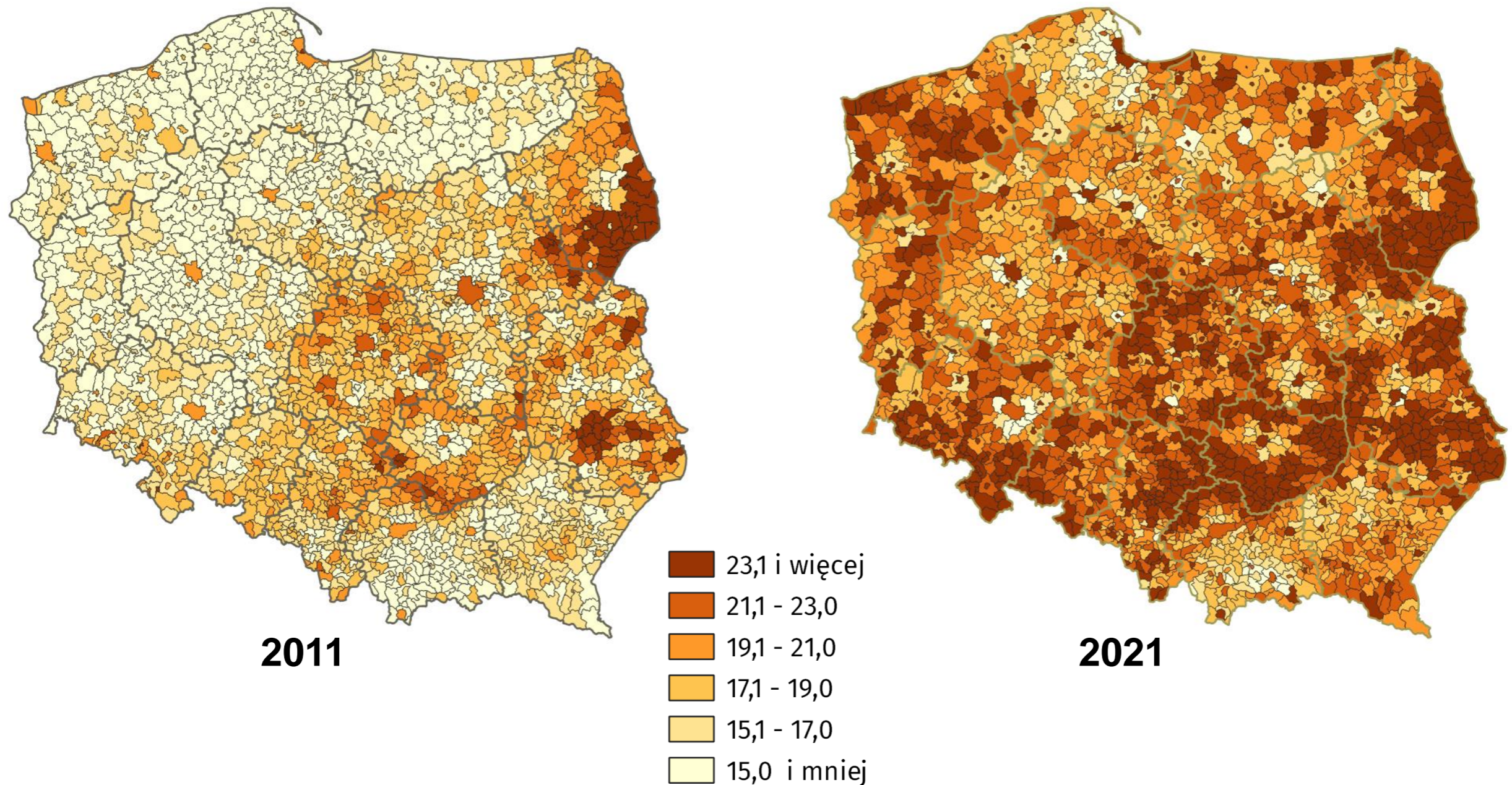
Źródło: opracowanie własne na podstawie BDL.

Zagrożenia stabilności finansów jednostek samorządu terytorialnego

1. Ograniczenie bazy podatkowej, zwłaszcza depopulacja i starzenie się ludności, spadek liczby podmiotów gospodarczych, pogorszenie kondycji finansowej podmiotów gospodarczych.
2. Niestabilność przepisów prawa odnoszących się do dochodów i zadań jednostek samorządu terytorialnego.
3. Niekorzystana sytuacja gospodarcza w kraju (sytuacja na rynku pracy, ryzyko zmian stóp procentowych, zmiany cen na rynku).
4. Niestabilna sytuacja międzynarodowa.

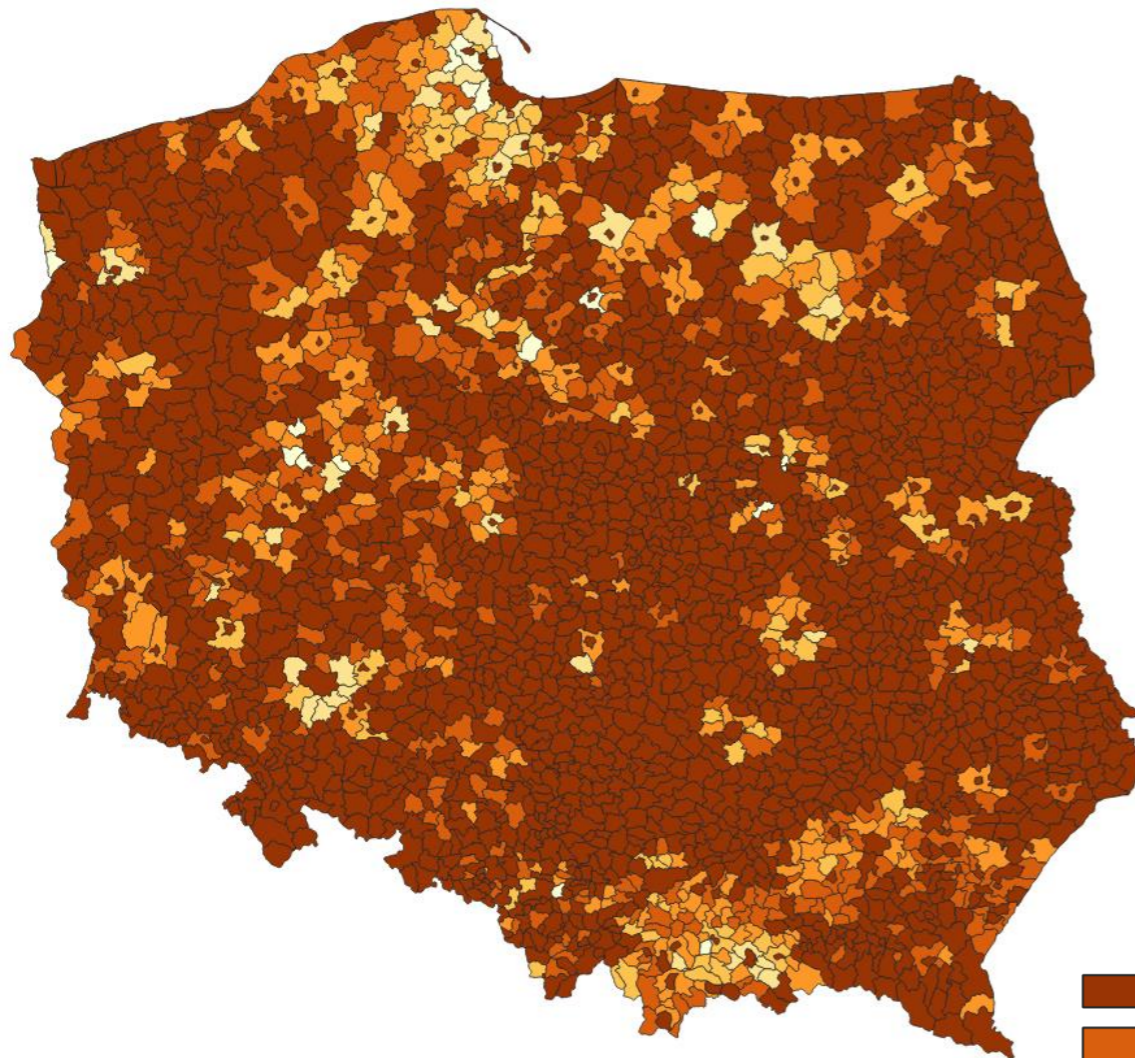
Zagrożenia stabilności finansów jednostek samorządu terytorialnego

Udział ludności w wieku poprodukcyjnym w ludności ogółem

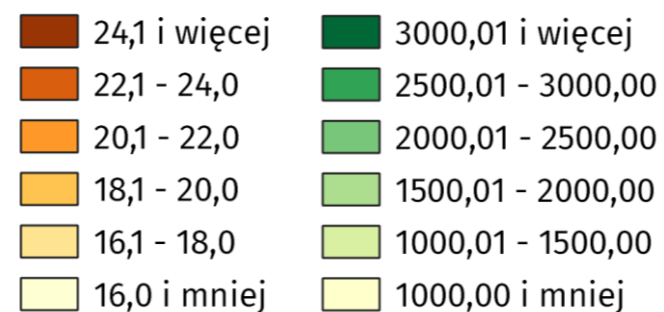
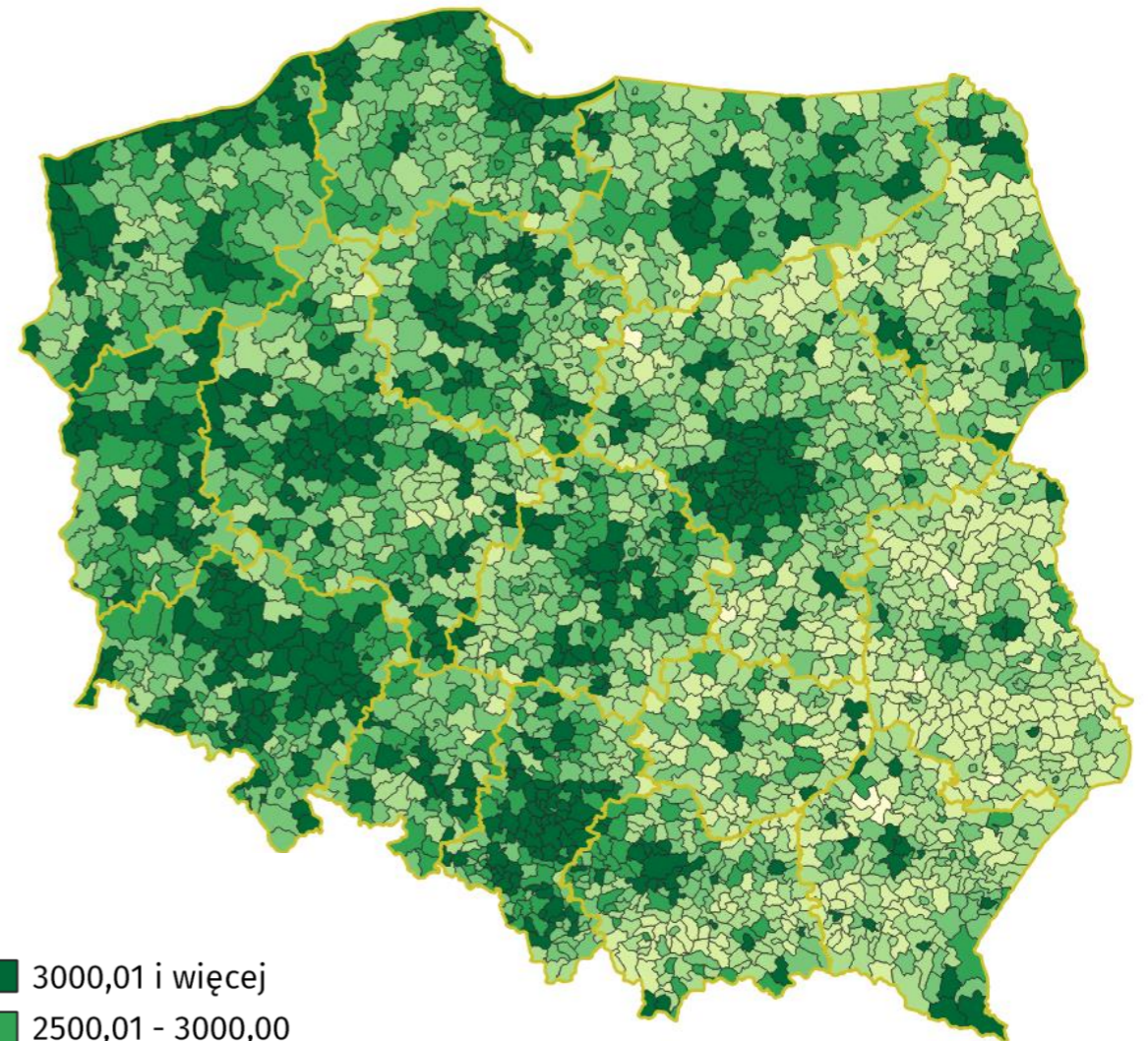


Osoby starsze a finanse jednostek samorządu terytorialnego – 2021 r.

Współczynnik obciążenia demograficznego osobami starszymi



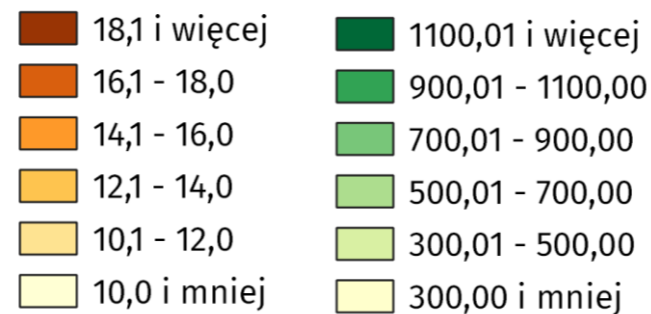
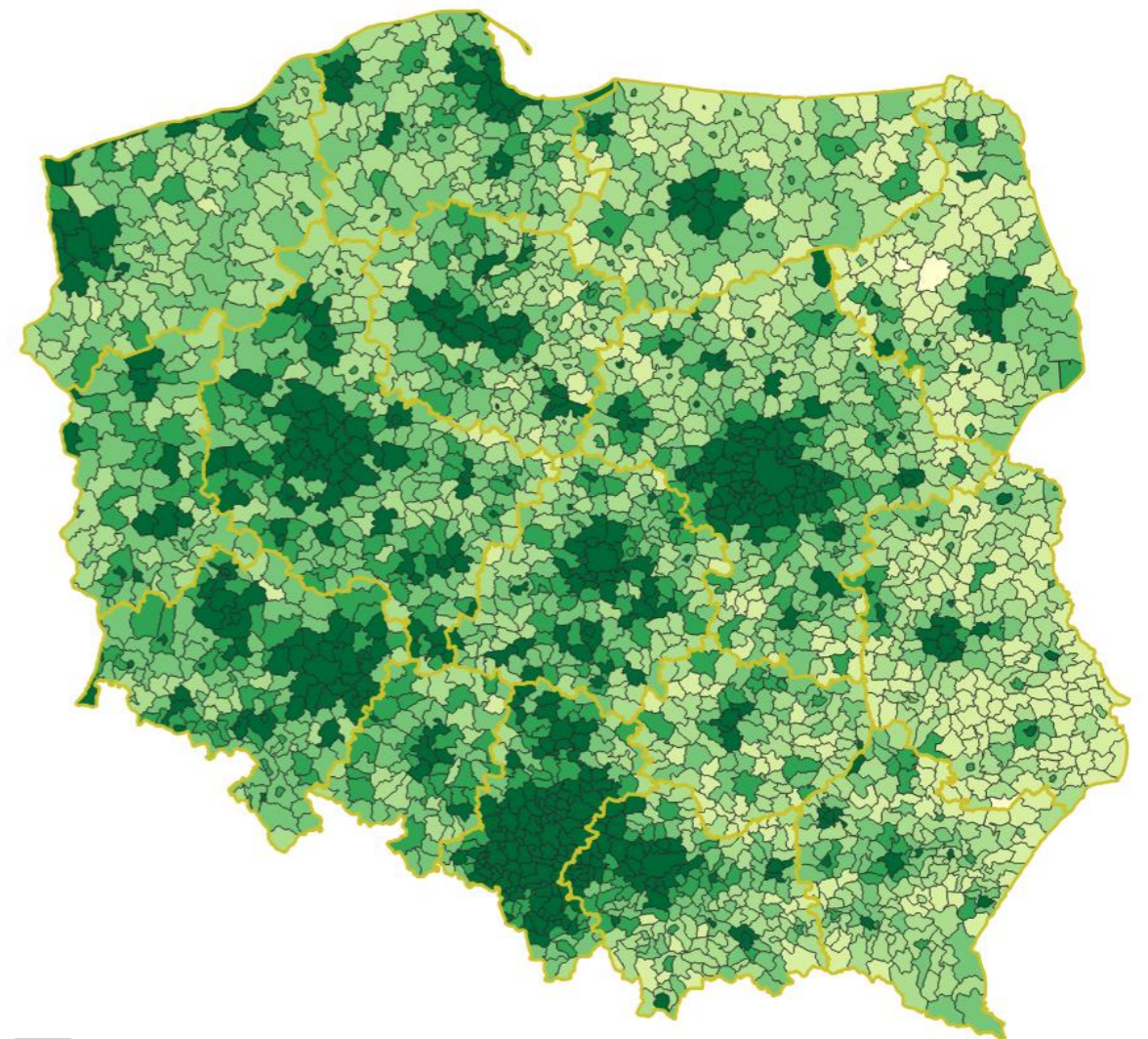
Dochody własne na 1 mieszkańca (gminy łącznie z miastami na prawach powiatu)



Osoby starsze a finanse jednostek samorządu terytorialnego – 2021 r.

Odsetek osób w wieku 65 lat i więcej w populacji ogółem

Dochody własne na 1 mieszkańca - udziały w PIT (gminy łącznie z miastami na prawach powiatu)



Wyniki analizy regresji wielu zmiennych – zmienna objaśniana – dochody własne gmin – 2021 r.

x_{11} liczba ludności,
 x_{14} liczba podmiotów
 gospodarki narodowej
 wpisanych do rejestru
 REGON w
 przeliczeniu na 1 000
 osób w wieku
 produkcyjnym,
 x_{15} liczba pracujących
 w przeliczeniu na
 1 000 osób w wieku
 produkcyjnym,
 x_{16} powierzchnia
 gminy

Zmienna	Współczynniki standaryzowane - Beta	Istotność	VIF
Gminy wiejskie			
Współczynnik determinacji R ²			0,830
X_{11}	0,612	<,001	1,264
X_{14}	0,202	<,001	1,349
X_{15}	0,375	<,001	1,146
Gminy miejsko-wiejskie			
Współczynnik determinacji R ²			0,889
X_{11}	0,798	<,001	1,361
X_{14}	0,163	<,001	1,196
X_{15}	0,129	<,001	1,329
Gminy miejskie			
Współczynnik determinacji R ²			0,928
X_{11}	0,951	<,001	1,152
X_{14}	0,071	<,001	1,039
X_{16}	0,050	,008	1,152
Miasta na prawach powiatu			
Współczynnik determinacji R ²			0,965
X_{11}	1,098	<0.001	3,766
X_{16}	0,137	,003	3,766

Wyniki analizy regresji wielu zmiennych – zmienna objaśniana – wydatki bieżące gmin – 2021 r.

X_{21} liczba ludności,
 X_{22} udział osób w wieku
 poprodukcyjnym,
 X_{24} powierzchnia gminy,
 X_{25} wydatki na oświatę i
 wychowanie
 X_{26} liczba podmiotów
 gospodarki narodowej
 wpisanych do rejestru
 REGON w przeliczeniu
 na 1 000 osób w wieku
 produkcyjnym

Zmienna	Współczynniki standaryzowane - Beta	Istotność	VIF
Gminy wiejskie			
Współczynnik determinacji R ²			0,961
X_{25}	0,616	<,001	8,551
X_{21}	0,352	<,001	8,189
X_{26}	0,050	<,001	1,336
X_{24}	0,033	<,001	1,038
Gminy miejsko-wiejskie			
Współczynnik determinacji R ²			0,965
X_{21}	0,955	<,001	1,204
X_{26}	0,048	<,001	1,170
X_{22}	-0,044	<,001	1,051
Gminy miejskie			
Współczynnik determinacji R ²			0,980
X_{21}	0,884	<,001	9,760
X_{26}	0,112	<,001	9,760
X_{22}	-0,019	,017	1,001
Miasta na prawach powiatu			
Współczynnik determinacji R ²			0,980
X_{21}	1,096	<0.001	3,766
X_{24}	-0,125	<0.001	3,766

Wnioski

1. Konieczność podjęcia działań na rzecz zapewnienia stabilności finansowej odnosi się do założenia, że państwo (JST) musi funkcjonować i realizować swoje zadania poprzez publiczny filar systemu finansowego, a także zapewnić stabilność pozostałych elementów tego systemu za pomocą funkcji stabilizacji.
2. Od lat obserwuje się wzrost dochodów i wydatków JST; wzrost dochodów był wyższy od wydatków (za wyjątkiem 2022 r.); jednak był on związany z istotnym wzrostem dotacji; obserwuje się także relatywnie niewielki wzrost wydatków majątkowych.
3. Wprowadzone zmiany w zakresie PIT wpływają niekorzystnie na wielkość dochodów gmin i miast na prawach powiatu, ubytek dochodów z udziału w PIT jest największy w miastach na prawach powiatu; zastosowany system rekompensaty dochodów stanowi dodatkowy element wyrównywania dochodów jednostek.
4. Istotnym zagrożeniem stabilności finansów jednostek samorządu terytorialnego są zachodzące zmiany w liczbie i strukturze wieku ludności – depopulacja i wzrost udziału osób starszych w populacji.



Urząd Statystyczny
w Białymstoku

Dorota Wyszowska

Urząd Statystyczny w Białymstoku

Uniwersytet w Białymstoku, Wydział Ekonomii i Finansów

D.Wyszowska@stat.gov.pl