



Zeszyty Naukowe
Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu
Nr 37/2011

Emilia Denek

Wyższa Szkoła Bankowa w Poznaniu

Dylematy związane z ustaleniem czynników kształtujących deficyt budżetowy jednostek samorządu terytorialnego*

***Streszczenie.** Celem artykułu jest poszukiwanie najważniejszych czynników wpływających na kształtowanie się deficytu budżetowego jednostek samorządu terytorialnego. Podjęto próbę klasyfikacji tych czynników. Następnie czynniki te odniesiono do dochodów bieżących. W rozważaniach na ten temat wskazano najważniejsze kierunki badań teoretycznych i empirycznych związanych z deficytem budżetowym wymienionych podmiotów.*

***Słowa kluczowe:** finanse publiczne, finanse samorządowe, deficyt budżetowy*

1. Wprowadzenie

Jednym z najważniejszych tematów poruszanych w piśmiennictwie ekonomicznym, dyskusjach pracowników nauki i praktyków w ostatnich latach – szczególnie od momentu pojawienia się we współczesnym świecie zjawisk kryzysu gospodarczego, w tym finansowego – jest dług publiczny. Najwięcej uwagi poświęca się przy tym długowi państwowemu, ze szczególnym uwzględnieniem długu sektora rządowego. W Polsce dyskusje na temat długu sektora jednostek samorządu terytorialnego (JST) nasiliły się w związku z postanowieniami usta-

* Praca naukowa finansowana ze środków budżetowych na naukę w latach 2010–2013 jako projekt badawczy nr NN 113063139.



wy o finansach publicznych z 2009 r.¹, dotyczącymi ograniczeń zadłużania się jednostek samorządu terytorialnego, wchodzącymi w życie w 2014 r. Problemy zadłużania się podmiotów są niezwykle ważne, szczególnie ze względu na tendencje do nadmiernego zadłużania się, prowadzące do niewypłacalności podmiotów. Powinny być one nadal przedmiotem zainteresowań badaczy i polityków, a w warunkach globalizacji nie tylko w przekroju danego kraju i sektorów przyczyniających się do powiększania długu, ale i w skali międzynarodowej, zarówno w Europie, jak i na innych kontynentach.

Należy jednak zauważyć, że rozpatrywanie długu publicznego oznacza zajmowanie się skutkami zjawisk wymagających badań w innej nieco płaszczyźnie gospodarki budżetowej, a mianowicie: kwestii deficytu budżetowego. Deficyt budżetowy nie zawsze jest związany z występowaniem długu publicznego. Może on być bowiem pokryty środkami wygoszparowanymi przez JST, np. nadwyżkami budżetowymi, środkami z prywatyzacji majątku, wolnymi środkami². Nie można jednak nie zgodzić się z poglądem wyrażanym w literaturze, że samorządowy dług publiczny wynika z przyczyn deficytu budżetowego tych jednostek³, gdy wiąże się on z zaciąganiem pożyczek i kredytów.

Deficytu budżetowego, wymagającego pokrycia w formie pożyczek i kredytów, nie można ocenić jednoznacznie – zarówno w skali państwa, jak i jednostek samorządu terytorialnego. Występowanie i nasilanie się tego zjawiska wpływa na politykę makroekonomiczną i mikroekonomiczną, co wyraźnie podkreśla J.E. Stiglitz. Autor ten wskazuje przy tym, że deficyt może m.in. prowadzić do ograniczania inwestycji tak w odniesieniu do infrastruktury technicznej, jak i społecznej – szczególnie w długim okresie ze względu na kumulowanie się długu publicznego⁴. Pojawiają się jednak takie sytuacje, które upoważniają do dostrzegania pozytywnych aspektów występowania deficytu budżetowego, zależy to w głównej mierze od tego, z jakiego tytułu on się pojawił, nie budzi wątpliwości, gdy wydatki przewyższające dochody są związane z budową np. szkoły czy drogi, które będą wykorzystywane przez wiele lat, problemy wystąpią np. gdy przeznaczony się je na wynagrodzenia pracowników administracji⁵.

Podobne poglądy na ten temat wyraża się w literaturze wprost odnośnie do JST. Zwraca się przy tym uwagę na ujemne strony związane przede wszystkim z korzystaniem z pożyczek na wydatki bieżące. Nie budzą natomiast wątpliwości

¹ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. nr 157, poz. 1240 z późn. zm.

² *Encyklopedia samorządu terytorialnego*, red. M. Stahl, B. Jaworska-Dębska, cz. 1, Difin, Warszawa 2010, s. 30.

³ M. Jastrzębska, *Zarządzanie długiem jednostek samorządu terytorialnego*, Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa 2009, s. 29.

⁴ J.E. Stiglitz, *Ekonomia sektora publicznego*, WN PWN, Warszawa 2004, s. 936.

⁵ *Ibidem*, s. 949.

działania zmierzające do szybszej realizacji zadań inwestycyjno-modernizacyjnych oraz uwarunkowania dostępu do środków UE i programów pomocowych⁶.

Treść artykułu wiąże się z poszukiwaniami najważniejszych czynników wpływających na kształtowanie się deficytu budżetowego JST. W jednostkach samorządu terytorialnego istotne jest spojrzenie na te czynniki przez pryzmat istotnej cechy konstytutywnej tych podmiotów, jaką jest ich samodzielność⁷. Przyjęcie tej cechy jako punktu widzenia rozważań zostało podyktowane tym, że często przywiązuje się dużą wagę – szczególnie czynią to politycy – do JST jako kreatorów długu państwowego. Badania dotyczące czynników wpływających na wysokość deficytu budżetowego tych jednostek mogą się przyczynić do weryfikacji tego poglądu.

Ze względu na ograniczone ramy opracowania zostanie podjęta próba klasyfikacji czynników kształtujących deficyt budżetowy JST w świetle pojęcia równowagi dochodów i wydatków bieżących, ujętej w ustawie o finansach publicznych z 2009 r. Następnie czynniki te zostaną odniesione jedynie do bieżących dochodów budżetowych. Wydatki budżetowe ze względu na bogactwo problemów z nimi związanych i limit objętościowy artykułu wymagają oddzielnego opracowania. Poszukiwanie czynników deficytu budżetowego należy rozpocząć od budżetu bieżącego, gdyż jego zrównoważenie następuje na różnym poziomie w zależności od tych czynników. Ważną rolę odgrywają przy tym dochody bieżące, gdyż one są punktem wyjścia w etapie opracowywania budżetu i od nich zależy wysokość i struktura wydatków bieżących.

Rozważania zawarte w tym artykule mają na celu wskazanie najważniejszych zjawisk związanych z wybranym tematem, które trzeba by uwzględnić w badaniach teoretycznych, a szczególnie empirycznych.

2. Pojęcie deficytu budżetowego JST i klasyfikacja rozpatrywanych czynników

W ustawie o finansach publicznych z 2009 r. występuje następujący zapis: „Różnica między dochodami a wydatkami budżetu JST stanowi odpowiednio nadwyżkę budżetu JST albo deficyt budżetu JST” (art. 217). Upoważnia to do stwierdzenia, co powszechnie czyni się w literaturze, że deficyt występuje wówczas, gdy wydatki budżetu są wyższe od dochodów. Przyjęcie tej definicji

⁶ Por. m.in. P. Swianiewicz, *Finanse lokalne – teoria i praktyka*, Municipium, Warszawa 2004, s. 131–135.

⁷ Por. m.in. E. Denek, *Płaszczyzny rozpatrywania samodzielności samorządu terytorialnego*, „Zeszyty Naukowe Akademii Ekonomicznej w Poznaniu” 2001, nr 7.

sugeruje, że poszukiwanie czynników wpływających na kształtowanie się deficytu budżetowego powinno odnosić się zarówno do dochodów, jak i wydatków budżetowych z uwzględnieniem specyfiki zjawisk występujących w tym zakresie.

Deficyt budżetowy można rozpatrywać z różnych punktów widzenia. Najczęściej zwraca się uwagę na to, że można go badać w okresach: rocznym (lub krótszym np. kwartalnym), średnim lub długim. Rozpatrywanie tego zjawiska w długim okresie nabrało szczególnego znaczenia w związku z koniecznością opracowywania wieloletniej prognozy finansowej JST⁸. Przedmiotem rozważań w tym opracowaniu będzie głównie deficyt budżetowy w okresie rocznym (deficyt budżetowy w tym okresie ma wpływ na kształtowanie się wieloletniej prognozy finansowej). Ograniczając rozważania do okresu rocznego należy wziąć pod uwagę możliwość rozpatrywania deficytu budżetowego JST w fazie planowania i wykonywania budżetu. Zajmując się czynnikami wpływającymi na deficyt budżetowy nie można pominąć żadnej z wymienionych faz.

W ustawie o finansach publicznych z 2009 r. (podobnie jak w poprzedniej ustawie z tego zakresu) przewiduje się możliwość wystąpienia planowanego deficytu budżetu JST oraz przejściowego deficytu tej jednostki w ciągu roku budżetowego (art. 89). Nawiązując do planowanego deficytu budżetowego należy zauważyć, że deficyt w fazie wykonania może być mniejszy lub większy od planowanego, na co wpływa wiele czynników. Przejściowy deficyt budżetowy JST wiąże się z pojęciem płynności finansowej (budżetowej), a raczej z brakiem tej płynności, tj. z brakiem środków na rachunku budżetu, potrzebnych do sfinansowania niezbędnych wydatków (np. gdy wystąpiła rozbieżność w czasie między wpływami dochodów i terminami dokonywania niezbędnych wydatków)⁹.

W literaturze najczęściej wskazuje się i grupuje czynniki dotyczące równowagi budżetu państwa, które tym samym dotyczą także deficytu tego budżetu, wyodrębniając przy tym niekiedy oddzielnie czynniki kształtujące stronę dochodów i wydatków budżetowych. Podkreśla się też, że klasyfikacja tych czynników nie należy do łatwych zadań, gdyż „na równowagę budżetową wpływają wszystkie [...] operacje dochodowe i wydatkowe budżetu”¹⁰. Zgadzać się z tym ostatnim, nie można jednak przenosić rozważań na ten temat wprost do JST, ze względu na specyficzne cechy działalności tego samorządu oraz inną skalę i strukturę

⁸ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, art. 226...

⁹ Pojęcie płynności finansowej nie jest jednoznaczne, kwestie z tym związane omawia B. Filipiak, *Finanse samorządowe. Nowe wyzwania bieżące i perspektywiczne*, Difin, Warszawa 2011, s. 303 i n.

¹⁰ S. Owsiak, M. Kosek-Wojnar, K. Surówka, *Równowaga budżetowa. Deficyt budżetowy, dług publiczny*, WN PWN, Warszawa 1993, s. 70.

dochodów, i wydatków budżetowych. Pamiętać trzeba przy tym, że istnieją bardzo rozwinięte powiązania między budżetem państwa i budżetami samorządu terytorialnego, wiele więc czynników wpływających na wynik budżetu państwa w sposób pośredni lub nawet bezpośredni będzie oddziaływać na odchylenia od równowagi w budżetach JST.

W artykule zostanie uwzględniony stosunkowo uproszczony podział czynników związanych z deficytem budżetowym, mianowicie: na zewnętrzne i wewnętrzne, a następnie w tych ramach na niezależne i zależne od organów jednostek samorządu terytorialnego. Do czynników zewnętrznych zostaną zaliczone wszystkie te zjawiska, które mają wpływ na kształtowanie się dochodów i wydatków budżetowych w zasadzie niezależnie od JST. W skład tej grupy czynników należy zaliczyć głównie: fazy cyklu koniunkturalnego, które oddziałują na warunki ekonomiczne podmiotów gospodarczych i ludności; przyjęty przez państwo model samorządu terytorialnego i związany z nim zakres decentralizacji zadań i system finansowania tych zadań (z tym wiążą się kwestie polityki poszczególnych zmieniających się rządów). W warunkach przynależności Polski do UE nie można pominąć wymagań unijnych, które wywierają wpływ zarówno na dochody, jak i wydatki JST.

Czynniki wewnętrzne są ściśle związane ze specyfiką terenu i kompetencjami organów omawianego samorządu. W tej grupie czynników można podjąć próbę ich podziału na zależne i niezależne od JST. Jako czynniki zależne należy traktować te, które zależą od decyzji podejmowanych przez organy samorządu w ramach ograniczeń prawnych. Czynniki niezależne to na przykład stan podmiotów gospodarczych działających na danym terenie, wyposażenie w infrastrukturę techniczną i społeczną w rozpatrywanym okresie, zjawiska klęski żywiołowej. Podział czynników wewnętrznych na zależne i niezależne trzeba traktować jako umowny. Wiadomo bowiem, że JST dysponują pewnymi, lecz bardzo zróżnicowanymi, w przekroju ich szczebli, instrumentami dochodowymi i wydatkowymi, które mogą wywierać wpływ zarówno na rozwój podmiotów gospodarczych, jak i stan infrastruktury¹¹.

Przyjęty podział czynników wpływających na deficyt budżetowy JST jest zgodny z przyjętym celem opracowania. Przedstawiona klasyfikacja czynników w zasadzie uniemożliwia ich podział na takie, które dotyczą wyłącznie dochodów lub wyłącznie wydatków budżetowych, rozpatrywać więc je można odnośnie do obu stron budżetu jednostek samorządowych.

¹¹ Bardziej uproszczony podział czynników kształtujących deficyt budżetowy JST proponuje B. Filipiak, która wyodrębnia tylko czynniki obiektywne i subiektywne, zob. *Finanse samorządowe. Nowe wyzwania bieżące i perspektywiczne...*, s. 282).

3. Czynniki kształtujące bieżące dochody budżetowe JST

Zgodnie z przepisami ustawy o finansach publicznych z 2009 r., w budżetach JST wyodrębnia się bieżące oraz majątkowe dochody i wydatki budżetowe, przy czym rodzaje dochodów i wydatków w ramach tych grup są określone w przepisach prawnych. Inaczej mówiąc, rodzaje te wynikają z systemu określonego przez ustawodawcę, nie decydują więc o tym JST. Istotne jest przy tym, że zarówno planowane, jak i wykonane wydatki bieżące nie mogą być wyższe – odpowiednio – od planowanych i wykonanych dochodów bieżących powiększonych o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych i wolne środki pieniężne (art. 242 powołanej ustawy)¹². Dochody i wydatki bieżące zarówno w etapie planowania, jak i wykonywania powinny być więc zrównoważone (z pewnymi wyjątkami dotyczącymi wydatków realizowanych z udziałem środków UE i innych zagranicznych środków pomocowych ściśle określonych w wymienionej ustawie – art. 5 ust. 3).

Poszukując czynników wpływających na deficyt budżetowy, należy z dochodów i wydatków bieżących wyodrębnić dwie grupy: dochody i wydatki związane z zadaniami własnymi i zadaniami zleconymi. Dla uproszczenia rozważań zostaną pominięte kwestie zadań zleconych finansowanych z dotacji celowych. Choć w badaniach empirycznych nie można zapominać, że realizacja tych zadań może mieć wpływ na poziom zrównoważonych dochodów i wydatków dotyczących zadań własnych. Wystąpi to między innymi, gdy dotacje celowe nie zostały dostosowane przez administrację państwową do potrzeb związanych z realizacją zadań zleconych, a JST uzna, że ważność tych zadań dla społeczności lokalnej upoważnia do ich dofinansowania z dochodów będących w dyspozycji organów samorządowych.

Nie wdając się w dyskusję na temat zasadności ustawowego obowiązku równoważenia dochodów i wydatków bieżących, należy zwrócić uwagę na czynniki zewnętrzne i wewnętrzne, które wpływają na poziom tego równoważenia. Pojawia się tutaj bowiem dyskusyjna kwestia, co oznacza ten „wymuszony” ustawowo stan równowagi zarówno na etapie planowania, jak i wykonywania planu. Czy na tej podstawie można na przykład stwierdzić, że dochody są dostosowane do zadań? Jaki jest wpływ równowagi bieżącej na planowany deficyt budżetowy? Odpowiedź na te pytania i kwestie z tym związane wymagają obszernych badań – w przekroju dochodów i wydatków wchodzących w skład, umownie nazwanego, budżetu bieżącego JST – które wykraczają poza zakres tego opracowania.

¹² Przez wolne środki pieniężne ustawodawca rozumie nadwyżkę tych środków na rachunku bieżącym budżetu JST, wynikającą z rozliczeń wyemitowanych papierów wartościowych, kredytów i pożyczek z lat ubiegłych (art. 217 pkt 2 ust. 6 wymienionej ustawy o finansach publicznych z 2009 r.)

Biorąc pod uwagę wskazane poprzednio ograniczenia objętości artykułu, należy dalsze rozważania traktować tylko jako pewien przyczynek do poszukiwań odpowiedzi na postawione pytania, odnoszący się do dochodów bieżących JST.

W ustawie o finansach publicznych z 2009 r. ustawodawca nie określa enumeratywnie rodzajów dochodów bieżących, stwierdzając, że w skład tych dochodów wchodzi dochody, które nie są dochodami majątkowymi. Natomiast do dochodów majątkowych zaliczono: dotacje i środki przeznaczone na inwestycje, dochody ze sprzedaży majątku i dochody z tytułu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności (art. 235 pkt 3). Pozwala to rozpatrywać jako dochody bieżące wszystkie te dochody, które są wymienione w ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego z 2003 r.¹³ (z wyjątkiem zaliczonych do dochodów majątkowych). Uwzględniony zostanie przy tym tradycyjny podział tych dochodów na dochody własne i uzupełniające, w skład tych ostatnich zostaną zaliczone udziały w podatkach budżetu państwa¹⁴, subwencja ogólna i dotacje celowe (na bieżące wydatki związane z zadaniami własnymi).

W badaniach dotyczących czynników wpływających na kształtowanie się bieżących dochodów budżetowych JST należy przede wszystkim zwrócić uwagę na system tych dochodów ustalony w przepisach prawnych, który został zaliczony w tym opracowaniu do czynników zewnętrznych. Jest to czynnik podstawowy, gdyż ustawodawca decyduje o rodzajach dochodów zasilających budżet danej jednostki samorządu terytorialnego, ich konstrukcji, zasadach gromadzenia, a nawet w – odniesieniu do niektórych dochodów – o celach ich wydatkowania. Od tego systemu zależy, jaki wpływ na kształtowanie dochodów będą miały takie zjawiska, jak fazy koniunktury gospodarczej, a szczególnie zjawiska kryzysowe, uzależnienie dochodów JST od budżetu państwa, „pole” decyzji jednostek samorządu terytorialnego odnoszące się do kształtowania dochodów, a w rezultacie poziom dochodów i ich adekwatność do wydatków budżetowych związanych z zadaniami własnymi JST. Pamiętać należy też o tym, że system dochodów jest zróżnicowany w przekroju szczebli samorządu terytorialnego, natomiast zunifikowany w odniesieniu do gmin, mimo różnej specyfiki gmin miejskich, miejsko-wiejskich i wiejskich.

W analizie dochodów budżetowych JST przydatny może być ich podział na elastyczne i pewne. Dochody charakteryzują się elastycznością, gdy ich wysokość

¹³ Ustawa z dnia 13.11.2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, t.j. Dz.U. z 2010 r., nr 80, poz. 526.

¹⁴ Zaliczanie udziałów w podatkach budżetu państwa do dochodów uzupełniających nie jest zgodne z przepisami ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego z 2003 r., w której udziały te wchodziły w skład dochodów własnych. Przyjęte w artykule grupowanie dochodów jest wyrazem niezmiennych wątpliwości autorki niniejszego opracowania, wyrażanych w publikacjach na temat tego przepisu prawnego.

kształtuje się pod wpływem zmian „warunków ekonomicznych, odnoszących się do źródła, z którego dane dochody pochodzą”. Pewność należy pojmować jako odwrotność elastyczności dochodów, tzn. „powinny one [...] wpływać do budżetu w ustalonej wysokości, bez względu na zmiany warunków ekonomicznych”¹⁵.

Oceniając występujący system dochodów budżetowych JST, warto zastanowić się, które grupy dochodów charakteryzują się wymienionymi cechami. Nie jest to zadanie proste, badania tego typu należy przeprowadzić z uwzględnieniem struktury JST (samorząd gminny, powiatowy, województwa), a w ramach tego trzeba się zainteresować nie tylko podziałem dochodów na własne i uzupełniające, ale i poszczególnymi rodzajami dochodów, które występują w ramach tych grup.

Elastyczność dochodów może oznaczać ich podatność na zmiany wywołane czynnikami zewnętrznymi w skali makroekonomicznej, takimi jak fazy cyklu koniunkturalnego. Ograniczając rozważania do aktualnych warunków zagrożenia kryzysowego, można doprowadzić do obniżania dochodów w skali państwa, a to znajdzie wyraźne odzwierciedlenie w budżetach JST w zależności od tego, jak szerokie uprawnienia mają organy państwowe odnośnie do konstrukcji tych dochodów i ustalania ich wysokości. Należy to rozpatrywać w przekroju poszczególnych podatków i opłat lokalnych, dochodów z majątku, udziałów w podatkach budżetu państwa (są to podatki dochodowe charakteryzujące się wysokim stopniem elastyczności), subwencji ogólnej – w przekroju jej poszczególnych części i kwot oraz dotacji celowych. Decyzje organów państwowych dążących do obniżenia deficytu budżetu państwa mogą przyczyniać się różnymi drogami do obniżania dochodów budżetowych JST, w szczególności poprzez kształtowanie subwencji ogólnej i dotacji celowych, gdy charakteryzuje je cecha elastyczności¹⁶.

Warunki zewnętrzne, z przejawami kryzysu, mogą wpłynąć bezpośrednio na elastyczne dochody budżetowe – tak podatkowe, jak i niepodatkowe – ze względu na pogarszającą się sytuację ekonomiczną podmiotów gospodarczych działających na danym terenie oraz ludności (wzrastające bezrobocie). Badania wymaga kwerstia: jakie decyzje są skłonne podejmować JST w ramach swoich uprawnień odnośnie do dochodów, aby zrównoważyć je z niezbędnymi wydatkami bieżącymi w warunkach niekorzystnej sytuacji ekonomicznej kraju i podmiotów działających na danym terenie. Należy przewidywać w tym zakresie tendencję do ustalania wysokich stawek w podatkach lokalnych, w granicach górnych li-

¹⁵ Por. m.in. J. Wierzbicki, *Budżety terenowe w Polsce Ludowej*, PTE, Poznań 1967, s. 241–247.

¹⁶ Próba oceny obowiązującego od 2003 r. systemu dochodów JST i ich strukturę z uwzględnieniem cechy elastyczności została zawarta w artykule E. Denek, *Stalność i elastyczność dochodów samorządu terytorialnego w okresie kryzysu (wybrane zagadnienia)*, w: *Poszukiwanie efektywności finansów publicznych*, red. S. Wieteski, M. Wypych, Wyd. UŁ, Łódź 2009, s. 224–230.

mitów określonych przez organy państwowe, rezygnację z ulg i zwolnień podatkowych, które mogą ustalać samodzielnie, oraz odroczeń i umorzeń. Podobnie zwiększanie obciążeń na rzecz budżetu samorządowego może następować przez podwyżkę opłat (np. za korzystanie ze środków komunikacji miejskiej, żłobków, przedszkoli), czynszów za wynajem lokali itp. To z kolei w warunkach niekorzystnej sytuacji gospodarczej nie wpływa pozytywnie na rozwój gospodarczy na danym terenie, może przyczyniać się do likwidacji podmiotów gospodarczych – lub w przyszłości – ucieczki podmiotów z danego terenu. Tego rodzaju działania mogą prowadzić do braku płynności finansowej w ciągu roku i zaciągania pożyczek i kredytów, z zagrożeniem niemożliwości spłaty zaciągniętego długu krótkoterminowego do końca roku budżetowego. To z kolei powiększa planowany deficyt budżetowy w fazie wykonywania planu.

Występują też czynniki wewnętrzne, które decydują o stanie dochodów budżetowych, niezależne i zależne od organów samorządowych. W wielu przypadkach trudno wyraźnie wyodrębnić czynniki niezależne i zależne, gdyż organy te za pomocą swoich instrumentów mogą wywierać chociażby pośredni wpływ na ich kształtowanie. Stąd dalej przedstawiony podział należy traktować umownie. Do czynników niezależnych można zaliczyć liczbę ludności, charakter jednostki samorządowej (szczeble samorządu, gminy miejskie, wiejskie, miejsko-wiejskie), obszar i jego zagospodarowanie zależne od warunków przyrodniczych, liczby i charakteru podmiotów gospodarczych itp.

Z czynników wewnętrznych zależnych należy na przykład wymienić stosowane metody szacowania wielkości dochodów ujmowanych w planie. Szacowanie dochodów przyjętych w planie rocznym, które powinny zrównoważyć wydatki bieżące, należy do zadań bardzo skomplikowanych. Wymaga to bowiem uwzględnienia nie tylko czynników wewnętrznych, ale także omówionych poprzednio czynników zewnętrznych. Niemalże znaczenie ma w tym zakresie znajomość prognoz makroekonomicznych, które – jak wiadomo z praktyki – często budzą zastrzeżenia, są ze względów politycznych zawyżane lub zmieniane w okresie, gdy JST są zobowiązane do opracowania projektów planów budżetowych. Jest to szczególnie ważne dla JST, w których budżetach przeważają dochody elastyczne. Wszystko to wymaga wykwalifikowanej kadry, której pozyskanie jest najtrudniejsze w małych, mało atrakcyjnych – ze względu na zagospodarowanie, urządzenia infrastrukturalne – gminach. Sprawy metod szacowania dochodów budżetowych, istotne w fazie planowania rocznego, nabrzmiewają jeszcze bardziej w świetle obowiązku opracowywania wieloletniej prognozy finansowej JST. Kwestie metod szacowania dochodów budżetowych dostosowanych do wydatków w okresie rocznym i wieloletnim stanowią obszerną problematykę badawczą. Są one niewątpliwie ściśle powiązane z czynnikami mającymi wpływ na płynność finansową i deficyt budżetowy.

4. Podsumowanie

Badania dotyczące czynników wpływających na kształtowanie się deficytu budżetowego JST jest skomplikowane nawet przy zastosowaniu tak uproszczonej ich klasyfikacji, którą przedstawiono w tym artykule. Wynika to między innymi z tego, że trzeba je badać zarówno w odniesieniu do dochodów, jak i wydatków budżetowych, a każda z tych stron budżetu odznacza się specyfiką. Występuje przy tym konieczność analizowania czynników w przekroju szczebli samorządu terytorialnego, które mają zróżnicowany system dochodów i wydatków budżetowych, związany z przekazanymi zadaniami i kompetencjami. Problematykę wzbogaca, ale i utrudnia wyodrębnienie dochodów i wydatków bieżących oraz majątkowych. Wymaga to badań czynników wpływających na obie wskazane grupy budżetu JST i powiązań zjawisk występujących w „budżecie bieżącym” ze zjawiskami w „budżecie majątkowym”.

Ustalenie czynników mających wpływ na bieżące dochody budżetowe JST jest bardzo ważne, gdyż od ich wysokości zależy w dużej mierze struktura i poziom wydatków bieżących. Kiedy występują zjawiska kryzysowe i przeważają dochody elastyczne w strukturze budżetu JST, ukształtowane w ramach obowiązującego systemu finansowego tych jednostek (określonego przepisami prawnymi), należy się liczyć z ich stosunkowo niskim poziomem w wyniku działania przede wszystkim czynników zewnętrznych, niezależnych od organów samorządowych. Niski poziom dochodów bieżących może wymuszać ustalanie wydatków bieżących na minimalnym poziomie (w odniesieniu do zadań obowiązkowych), przesuwanie realizacji niektórych zadań w czasie (np. remontów urządzeń infrastrukturalnych), ograniczenie dostępności do usług o charakterze publicznym – w granicach uprawnień organów samorządowych (likwidację żłobków, przedszkoli, szkół, domów kultury).

Kształtowanie wydatków na minimalnym poziomie w danym roku (okresie) wpłynie niekorzystnie na zaspokojenie potrzeb i tym samym ograniczy możliwości podejmowania inwestycji. Zaniechania w tym zakresie ujawnią się w następnych latach w postaci wzrostu planowanego deficytu budżetowego, który – jak słusznie stwierdza A. Borodo – „ma charakter deficytu (braku) środków inwestycyjnych w budżecie samorządowym”¹⁷. Rozważania te skłaniają do wniosku, że szukając czynników wpływających na deficyt budżetowy, należy rozpatrywać je oddzielnie w przekroju dochodów i wydatków bieżących oraz majątkowych, z uwzględnieniem powiązań między nimi.

¹⁷ A. Borodo, *System finansowy samorządu terytorialnego w Polsce*, Dom Organizatora, Toruń 2011, s. 166.

Literatura

- Borodo A., *System finansowy samorządu terytorialnego w Polsce*, Dom Organizatora, Toruń 2011.
- Denek E., *Plaszczyzny rozpatrywania samodzielności samorządu terytorialnego*, „Zeszyty Naukowe Akademii Ekonomicznej w Poznaniu” 2001, nr 7.
- Denek E., *Stalność i elastyczność dochodów samorządu terytorialnego w okresie kryzysu (wybrane zagadnienia)*, w: *Poszukiwanie efektywności finansów publicznych*, red. S. Wietebki, M. Wypych, Wyd. UŁ, Łódź 2009.
- Encyklopedia samorządu terytorialnego*, red. M. Stahl, B. Jaworska-Dębska, cz. 1, Difin, Warszawa 2010.
- Filipiak B., *Finanse samorządowe. Nowe wyzwania bieżące i perspektywiczne*, Difin, Warszawa 2011.
- Jastrzębska M., *Zarządzanie długiem jednostek samorządu terytorialnego*, Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa 2009.
- Stiglitz J.E., *Ekonomia sektora publicznego*, WN PWN, Warszawa 2004.
- Owsiak S., Kosek-Wojnar M., Surówka K., *Równowaga budżetowa. Deficyt budżetowy, dług publiczny*, WN PWN, Warszawa 1993.
- Swianiewicz P., *Finanse lokalne – teoria i praktyka*, Municipium, Warszawa 2004.
- Wierzbicki J., *Budżety terenowe w Polsce Ludowej*, PTE, Poznań 1967.
- Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, t.j. Dz.U. z 2010 r., nr 80, poz. 526.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. nr 157, poz. 1240 z późn. zm.