Kamil Borowski
Państwowa Akademia Nauk Stosowanych
im. Ignacego Mościckiego w Ciechanowie
https://orcid.org/0000-0002-0918-0488

https://doi.org/10.64158/w3o7pc52d2

Czynniki demograficzne i społeczne jako determinanty stabilności fiskalnej JST

Streszczenie: Czynniki demograficzne i społeczne są istotnymi determinantami stabilności fiskalnej JST. Poznanie wybranych elementów dotyczących struktury ludności, wieku, wykształcenia, gęstości zaludnienia i innych ma znaczenie dla kształtowania rozwoju społeczno-gospodarczego wspólnot lokalnych. W artykule przedstawiona została terminologia i zakres czynników demograficznych i społecznych mających istotny wpływ na stabilność fiskalną JST. Podano przykłady badań, które rozważały omawiane kwestie. Dokonano ich krytycznej oceny oraz zwrócono uwagę na najważniejsze zagadnienia dotyczące przyszłych wyzwań demograficznych i społecznych.

Słowa kluczowe: czynniki społeczne, czynniki demograficzne, stabilność fiskalna, JST

Wprowadzenie

Stabilność fiskalna nie ma swojej jednolitej i powszechnie akceptowalnej definicji. Rozumienie tego terminu ewoluowało w czasie pod wpływem różnych koncepcji i paradygmatów ekonomicznych oraz w następstwie zmieniających się uwarunkowań społeczno-gospodarczych i politycznych. Współczesne znaczenie terminu „stabilność fiskalna" niewątpliwie powiązane jest z oddziaływaniem teorii stabilności finansowej, ponieważ system finansów publicznych jest ogniwem systemu finansowego państwa jako całości. Interpretując stabilność fiskalną, można zauważyć rozszerzanie perspektywy poza zagadnienia bezpiecznych granic długu publicznego i wypłacalności władz publicznych w kierunku podejścia funkcjonalnego. Taka perspektywa zakłada prowadzenie polityki fiskalnej, które gwarantuje skuteczne wypełnianie głównych zadań i funkcji państwa.

Identyfikacja uwarunkowań stabilności fiskalnej jednostek samorządu terytorialnego ma istotne znaczenie dla projektowania regulacji i instrumentów instytucjonalno-prawnych służących jej wzmacnianiu. Ponadto mogą wytworzyć się systemy tzw. wczesnego ostrzegania i reagowania przed jej utratą. Znajomość

tych zagadnień jest ważna dla władz samorządowych w procesach podejmowania decyzji finansowych sprzyjających racjonalnemu gospodarowaniu zasobami publicznymi. Warto także zauważyć, że dynamika otoczenia powoduje konieczność rozwijania nowych narzędzi ochrony stabilności fiskalnej. Dzieje się tak dlatego, że nie jest możliwe wypracowanie uniwersalnej zasady na potencjalne napięcia w finansach samorządowych, które sprawdzałyby się niezależnie od okoliczności.

Uwarunkowania demograficzne i społeczne to czynnik, który może oddziaływać na stabilność fiskalną JST. Obejmują wielkość i strukturę zasobu (kapitału) ludzkiego, będącego zarówno beneficjentem środków publicznych, jak i podatnikiem podatków i opłat pobieranych na szczeblu samorządowym. Zasób ludzki stanowi ogół mieszkańców gminy oraz konsumentów lokalnych usług publicznych i społecznych. Obecna oraz przewidywana struktura demograficzna jednostek lokalnych określa kierunki i rodzaje realizowanych zadań inwestycyjnych, przesądzając o wydatkach majątkowych i potencjalnych źródłach ich finansowania oraz wpływa na długoterminową wypłacalność samorządów.

1. Potencjał demograficzny

Analiza potencjału demograficznego samorządu terytorialnego ma istotne znaczenie dla kreowania polityki społeczno-gospodarczej na poziomie lokalnym i regionalnym. Jak zauważa J. Czempas: otrzymujemy w ten sposób obraz zachodzących w lokalnym społeczeństwie procesów, zależności i tendencji związanych z ruchem naturalnym i wędrówkowym[1]. Ponadto znając poziom i dynamikę liczby ludności, jej struktury i jakości kapitału ludzkiego można w sposób przemyślany kształtować politykę społeczno-gospodarczą na poziomie danej jednostki samorządu terytorialnego. Pozwala to dostosować zadania inwestycyjne do aktualnych i potencjalnych potrzeb, a tym samym zaspokoić potrzeby mieszkańców w dłuższej perspektywie. Co więcej, tego rodzaju kategorie są związane z koniecznością ich sfinansowania oraz skalkulowania długoterminowej wypłacalności samorządów.

Z drugiej strony trzeba mieć świadomość, że stabilność finansów publicznych powinna opierać się na następujących kryteriach: odpowiedzialności i zdolności rządów do finasowania bieżących i przyszłych zobowiązań, zdolności rządów do wspierania wzrostu gospodarczego w długim okresie, zdolności rządów do realizacji świadczeń finansowych netto dla przyszłych pokoleń, tak

[1] J. Czempas, *Struktury i procesy demograficzne jako determinanty decyzji podejmowanych przez samorządy terytorialne*, Finanse Komunalne, (1-2), 2015, s. 66-82.

aby nie odebrać korzyści obecnemu pokoleniu; utrzymanie obciążeń fiskalnych na stabilnym poziomie bez konieczności zwiększania obciążeń podatkowych w przyszłości[2]. W tym kontekście warto zwrócić uwagę z jednej strony na aktualne potrzeby mieszkańców, a jednocześnie brać pod uwagę potrzeby i oczekiwania przyszłych pokoleń. Nie jest to proces łatwy, wymaga niejednokrotnie kompromisów i spójnej strategii rozwoju w kolejnych latach.

Wielkość populacji jako czynnik demograficzny niewątpliwie oddziałuje na stabilność fiskalną jednostek samorządu terytorialnego. W pewnym sensie można zauważyć, że liczba ludności przesądza o rozmiarach danej jednostki samorządowej. W piśmiennictwie sprawa optymalnych – w kontekście wpływu na finanse samorządowe – rozmiarów jednostki samorządowej nie została przesądzona. Można znaleźć poglądy o wyższości czy przewadze dużych JST (tzw. hipoteza wielkoludów)[3], jak i twierdzenia promujące tzw. hipotezę liliputów (eksponujące zalety jednostek terytorialnych o mniejszej populacji). Hipoteza dotycząca wielkoludów ma swoje źródło w postulatach tzw. teorii reformistycznej (*reform theory*). Zakłada ona, że większa liczba mieszkańców pozwala m.in. na wzrost efektywności ekonomiczniej wykonywania usług publicznych[4]. Jest to związane także z efektem spadku kosztów realizacji zadań, a w następstwie wystąpienia korzyści skali działalności oraz internalizacji tzw. efektów zewnętrznych. Ponadto zwraca się uwagę na: większą specjalizację pozwalającą na wzrost wydajności pracy i jakości procesów[5]. Duże jednostki mają też przewagę w obszarze sieci dystrybucji i silniejszej pozycji na rynku w obszarze negocjowania cen i zamówień publicznych. Tego typu samorządy dysponują szerokim potencjałem dochodowym i mogą korzystać z pozytywnego oddziaływania takiego czynnika na stabilność fiskalną JST.

Należy jednak zauważyć, że korzyści skali niekiedy mogą być odnoszone nawet przez niewielkie pod względem liczebności wspólnoty terytorialne. Dzieje się tak dlatego, że z usług, które oferuje dany samorząd, mogą korzystać odpłatnie też mieszkańcy innych gmin, powiatów czy województw. Ponadto jest możliwy model, w którym choć świadczenie usług jest dostępne w jednym miejscu, to koszty są pokrywane przez współuczestniczące i zainteresowane

[2] B. Filipiak, D. Wyszkowska, *Stabilność fiskalna w krajach UE, Wiadomości Statystyczne*, The Polish Statistician 2022, vol. 67, s.21-22.

[3] P. Swaniewicz, A. Gendźwiłł, J. Łukomska, J. Kurniwicz, *Wielkość gmin i powiatów a sprawność ich funkcjonowania. Hipotezy wielkoludów i liliputów*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2016, s. 26-47.

[4] P. Swaniewicz, J. Łukomska, *Wpływ podziałów gmin i powiatów w Polsce na koszty ich funkcjonowania*, Studia Regionalne i Lokalne (I), 2017, s. 26-47.

[5] G. Boyne, *Population size and economies of scale in local government*, Policy and Politics, 23, 213-220, 1995.

danym zadaniem JST. Może to być finasowanie np. na zasadzie Związku Międzygminnego czy jako wkład poszczególnych JST do spółek komunalnych.

Zwraca się uwagę na to, że istnieje konieczność subsydiowania małych samorządów przez samorządy z większą liczbą mieszkańców. Jest to swego rodzaju niedogodność czy wręcz kara dla tych większych jednostek, które w praktyce w części finansują działanie mniejszych jednostek. Może to działać zniechęcająco z punktu widzenia dużych i liczebnych pod względem mieszkańców samorządów. W konsekwencji bowiem wzrostu liczby ludności zwiększają się dochody, następuje stymulowanie rozwoju i poszerzanie bazy podatkowej. Te kwestie później wpływają na uczestniczenie w systemie subsydiowania i wyrównywania szans tych jednostek, które takiego potencjału i możliwości nie mają. Co więcej, warto wspomnieć, że te jednostki, w których zwiększa się liczba ludności, będą sygnalizować większą potrzebę dostępności usług publicznych i społecznych. Dodatkowe wpływy podatkowe w części mogą wrócić do systemu i wspomóc te jednostki, które takim potencjałem nie dysponują. Natomiast dla dużych pod względem liczebność JST będzie to oznaczać wzrost dysproporcji pomiędzy wydatkami a dochodami samorządowymi, co może

Tabela 1. Argumenty za i przeciw jednostkom terytorialnym z dużą i małą liczba mieszkańców w kontekście ich wpływu na stabilność fiskalną

Wyszczególnienie	Argumenty za	Argumenty przeciw
„Samorządy wielkoludy'' (z dużą liczbą mieszkańców)	– wzrost efektywności ekonomicznej w wykonywaniu usług publicznych na skutek korzyści skali działalności oraz większej zdolności do internalizowania tzw. efektów zewnętrznych; – bardziej równomierna dystrybucja zasobów finansowych do zakresu realizowanych zadań publicznych i w następstwie tego mniejsza presja na wyrównanie fiskalne z budżetu państwa; – wyższa zdolność oddziaływania na rozwój gospodarczy.	– brak możliwości pełnego wykorzystania efektów skali oraz zinternalizowania efektów zewnętrznych w jednostkach samorządowych oferujących szeroką gamę wielorakich dóbr publicznych; – prawdopodobieństwo pojawienia się niekorzyści skali przy znacznych rozmiarach jednostek samorządowych ze względu na U-kształtny przebieg długookresowych krzywych przeciętnych kosztów jednostkowych świadczenia usług publicznych; – możliwość pogłębienia się istniejących nierówności w dystrybucji środków finansowych w przypadku, gdy wzrost rozmiarów JST jest osiągany poprzez amalgamacje samorządów o zróżnicowanym potencjale dochodowym.

cd. tabeli 1

Wyszczególnienie	Argumenty za	Argumenty przeciw
„Samorządy liliputy (z niewielką liczbą mieszkańców)	– lepsze możliwości rozpoznawania i zaspokajania zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej; – optymalizacja wielkości i struktury dostarczanych dóbr publicznych dzięki konkurencji między dużą liczbą dość jednorodnych JST; – mniej zbiurokratyzowane funkcjonowanie administracji samorządowej i skuteczniejszy udział mieszkańców w podejmowaniu decyzji.	– mniejsze możliwości osiągania korzyści skali i podatność na zjawisko „jazdy na gapę" ze względu na istnienie efektów zewnętrznych; – ograniczony wpływ na rozwój gospodarczy oraz mniejsze zdolności adaptacyjne do zmian wynikających z uwarunkowań rynkowych i społecznych.

Źródło: K. Wójtowicz, *Uwarunkowania i pomiar stabilności fiskalnej jednostek samorządu terytorialnego,* Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2019, s. 187.

przyczyniać się do zwiększania poziomu zadłużania i w konsekwencji wpływać negatywnie na długoterminową stabilność fiskalną JST.

Zarówno przytoczone argumenty za, jak i i przeciw jednostkom terytorialnym z dużą i małą liczbą mieszkańców nie dają jednoznacznej odpowiedzi, który model jest optymalny i efektywny. Co prawda w jednym z badań E. Wiśniewski wykazał, że wraz ze zwiększeniem się rozmiarów gmin rośnie ich zdolność do efektywnej realizacji zadań publicznych oraz do stymulowania rozwoju ekonomicznego, lecz wyniki jego badania zarazem dowodzą, że po przekroczeniu pewnej liczby mieszkańców (szacowanej na 22 500 do 25 000) efektywność ta zaczyna stopniowo maleć[6]. Nawet jeśli niektórzy autorzy jak P. Swaniewicz potwierdzili istnienie pewnej korelacji między liczbą mieszkańców JST a jakością planowania finansowego, stanowieniem prawa lokalnego, realizacją projektów współfinansowanych z funduszy strukturalnych oraz zwiększeniem dostępności do przedszkoli i rozwojem infrastruktury kanalizacyjnej, to zależności te okazały się bardzo słabe. Ponadto te badania wykazały, że mniejsze JST zazwyczaj ponoszą wyższe wydatki administracyjne na obsługę swoich zadań, a także mają trudniej wypracować nadwyżkę operacyjną w swoich budżetach samorządowych[7].

[6] E. Wiśniewski, *Efekty skali w funkcjonowaniu jednostek samorządu terytorialnego na przykładzie gmin województwa zachodniopomorskiego*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, (307), 2013, s. 700-709.

[7] P. Swaniewicz, A. Gendźwiłł, J. Łukomska, J. Kurniwicz, *Wielkość gmin i powiatów a sprawność ich funkcjonowania. Hipotezy wielkoludów i liliputów*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2016, s. 26-47.

2. Czynniki demograficzno-społeczne oddziałujące na stabilność fiskalną JST

Do oceny potencjału demograficzno-społecznego jednostek samorządu terytorialnego oprócz samej wielkości populacji, warto także zwrócić uwagę na wskaźnik gęstości zaludnienia. Wskazuje on dodatkowo na stopień równomierności rozmieszczenia ludności i stanowi miernik odzwierciedlający zaawansowanie procesów urbanizacyjnych. Samorząd terytorialny może dokonać głębszej analizy tego czynnika i zdiagnozować potrzeby i oczekiwania mieszkańców w zakresie usług publicznych. Ponadto gęstość populacji wskazuje pewne miejsca, które albo są mocna zaludnione, w średnim stopniu lub w niewielkim. Może to też świadczyć o atrakcyjności mieszkaniowej danej części jednostki samorządu terytorialnego.

Warto zauważyć, że czynnikiem, który należy przytoczyć w dyskusji nad determinantami kondycji finansowej JST, jest oprócz rozmiarów populacji także jej struktura. Chodzi o to, aby dokonać klasyfikacji ludności na grupy wiekowe: przedprodukcyjną, produkcyjną, poprodukcyjną lub jedynie na dwie kategorie: produkcyjną i nieprodukcyjną. Im większy odsetek osób starszych w populacji, tym większe mogą być wydatki na cele socjalne (m.in. związane z zapewnieniem osobom starszym opieki długoterminowej) oraz wydatków na opiekę zdrowotną. Dużo też będzie zależało, w jakim statusie materialnym znajdują się osoby, które nie są aktywne na rynku pracy. Z kolei perspektywicznie wygląda sytuacja w tych jednostkach, gdzie zwiększa się udział osób w wieku przedprodukcyjnym w populacji mieszkańców. Może to mieć swoje przełożenie na wzrost wydatków w obszarze oświaty i wychowania.

Kolejną istotną kwestią jest migracja, rozumiana jako względnie stała zmiana miejsca zamieszkania, dokonująca się w przestrzeni geograficznej[8]. Migracja ma wpływ na napływ lub odpływ ludności na określonych terenach. Aby ocenić skalę tego procesu, bierze się pod uwagę saldo migracji, które wyraża różnicę pomiędzy napływem osób na dane terytorium na pobyt stały, a odpływem osób zameldowanych wcześniej na tym obszarze. Jak zauważa J. Czempas to ruchy migracyjne, powodują znaczące zmiany w stanie i strukturze ludności[9].

W kontekście czynników społecznych warto także zwrócić uwagę na kwestię dotyczącą potrzeb społecznych i socjalnych społeczności lokalnych. Jedną z nich może być stopa ubóstwa, a także udział w ogólnej liczbie mieszkańców osób o niskim statusie materialnym (spełniających kryterium dochodowe

[8] Z. Kawczyńska-Butrym, *Migracje. Wybrane zagadnienia*, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2009.

[9] J. Czempas, *Struktury i procesy demograficzne jako determinanty decyzji podejmowanych przez samorządy terytorialne*, Finanse Komunalne, (1-2), 2015, s. 66-82.

do objęcia pomocą społeczną). Taka sytuacja wymaga przeznaczania dużych środków na pomoc społeczną i ochronę zdrowia. Dodatkowo wysoka koncentracja osób o niskim statusie ekonomicznym przekłada się w pewnym stopniu na wzrost przestępczości, gęstość zaludnienia czy złe warunki mieszkaniowe. Dla samorządu większa uwaga wtedy skupiona jest na kwestii zapewnienia bezpieczeństwa publicznego i zaspokajaniu innych potrzeb społeczności lokalnej.

Następnym czynnikiem społecznym jest poziom wykształcenia mieszkańców. Czynnik ten może stać się stymulantem rozwoju i wzrostu gospodarczego. Na ogół jest tak, że wyższy poziom wykształcenia ludności może przekładać się na wyższy poziom płac, a tym samy zwiększać wpływy podatkowe do budżetu samorządowego. Z kolei B. Zhao i D. Coyne potwierdzili, że znaczny odsetek osób z wykształceniem podstawowym wykazuje negatywną korelację z poziomem dochodów samorządowych – im wyższe wykształcenie mieszkańców, tym bardziej wzrastają wpływy podatkowe, przy czym zauważalny jest również wzrost wydatków samorządowych[10]. Ponadto podkreśla się, że istnieje związek wykształcenia mieszkańców z przejrzystością i transparentnością polityki fiskalnej JST, ponieważ wykształceni mieszkańcy wymagają więcej od władz samorządowych i są w stanie w większym stopniu je kontrolować[11].

Podsumowanie

Podsumowując czynniki demograficzne i społeczne, są istotnymi determinantami stabilności fiskalnej JST. Zaliczamy do nich takie parametry jak: liczba ludności i jej dynamika, gęstość zaludnienia, struktura wiekowa populacji, saldo migracji, odsetek mieszkańców w trudnej sytuacji materialnej oraz poziom wykształcenia mieszkańców. Samorząd terytorialny może podejmować pewne działania, które wpływałyby na kwestie społeczno-gospodarcze. Aktywna rola samorządu pozwala w sposób odważny podejmować tematy i obszary, które wymagają poprawy i udoskonalenia. Stabilność fiskalna JST to także poza czynnikami demograficzno-społecznymi, takie kwestie jak: czynniki instytucjonalne, ekonomiczne i środowiskowo-przestrzenne. Kompleksowa ocena sytuacji jednostek samorządu terytorialnego powinna brać pod uwagę te czynniki i wyznaczać kierunki ich zmian w przyszłości.

---

[10] B. Zhao, D. Coyne, *Walking a Tightrope: Are U. S. State and Local Governments on a Fiscally Sustainable Path?*, Working Paper Federal Reserve bank of Boston No. 13-18. 2013.

[11] B. D. M Donald, *Does the charter form improve the fiscal health of counties?* Public Administration Review, 75 (4), p. 609-618, M. P. Rodriiguez Bolivar, A. Navarrro Galera. L. Alcaide Munoz, M. D. Lopez Subires, *Analyzing forces to the financial contribution of local governments to sustainable development*, Sustainability, 8 (9), s. 925.

Bibliografia

Boyne G., *Population size and economies of scale in local government*, Policy and Politics, 23, 213-220, 1995.

Czempas J., *Struktury i procesy demograficzne jako determinanty decyzji podejmowanych przez samorządy terytorialne*, Finanse Komunalne, (1-2), 2015.

Filipiak, D. Wyszkowska, *Stabilność fiskalna w krajach UE, Wiadomości Statystyczne*, The Polish Statistician 2022, vol. 67.

Kawczyńska-Butrym Z., *Migracje. Wybrane zagadnienia*, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2009.

McDonald B.D., *Does the charter form improve the fiscal health of counties?* Public Administration Review, 75 (4), Rodriguez Bolivar M.P., Navarrro Galera A., Alcaide Munoz L., Lopez M.D. Subires, *Analyzing forces to the financial contribution of local governments to sustainable development*, Sustainability, 8 (9).

Swaniewicz P., Gendźwiłł A., Łukomska J., Kurniwicz J., *Wielkość gmin i powiatów a sprawność ich funkcjonowania. Hipotezy wielkoludów i liliputów*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2016.

Swaniewicz P., Łukomska J., *Wpływ podziałów gmin i powiatów w Polsce na koszty ich funkcjonowania*, Studia Regionalne i Lokalne (I), 2017.

Wiśniewski E., *Efekty skali w funkcjonowaniu jednostek samorządu terytorialnego na przykładzie gmin województwa zachodniopomorskiego*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, (307), 2013.

Wójtowicz K., *Uwarunkowania i pomiar stabilności fiskalnej jednostek samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2019.

Zhao B., Coyne D., *Walking a Tightrope: Are U. S. State and Local Governments on a Fiscally Sustainable Path?*, Working Paper Federal Reserve bank of Boston, 2013.

Demographic and social factors as determinants of the fiscal stability of local authorities

Abstract: Demographic and social factors as determinants of fiscal stability of local government units Demographic and social factors are important determinants of the fiscal sustainability of local government units. Learning about selected elements regarding population structure, age, education, population density and others is important for shaping the socio-economic development of local communities. The article presents the terminology and scope of demographic and social factors that have a significant impact on the fiscal stability of TSU. Examples are given of studies that have considered the issues under discussion. They are critically evaluated and the most important issues concerning future demographic and social challenges are highlighted.

Keywords: social factors, demographic factors, fiscal stability, local government units