



prof. dr hab. Marzanna Poniatowicz
Uniwersytet w Białymstoku

11 refleksji po XI Kongresie Ekonomistów Polskich

Sesja panelowa pt.

„Finanse lokalne w warunkach kryzysowej multiplikacji i turbulentnego otoczenia”

1. Kryzys jako nowa normalność finansów lokalnych

Pierwszą, a zarazem fundamentalną refleksją jest to, że „kryzys” przestał być w finansach lokalnych epizodem, po którym następuje powrót do równowagi. Panel wyraźnie unaoczniał, że jednostki samorządu terytorialnego (JST) w Polsce funkcjonują dziś w warunkach kryzysowej multiplikacji, czyli tzw. polikryzysu: wstrząsy zdrowotne, energetyczne, inflacyjne, uchodźcze, klimatyczne, demograficzne i geopolityczne nie tylko pojawiają się sekwencyjnie, ale również nakładają się na siebie i wzajemnie wzmacniają, tworząc efekt trwałej kumulacji napięć. W takiej sytuacji rośnie znaczenie sprzężeń zwrotnych: inflacja podnosi koszty usług publicznych i inwestycji, kryzys energetyczny zwiększa presję wydatkową, a turbulencje geopolityczne i migracyjne generują dodatkowe potrzeby społeczne. Dla JST oznacza to nie tylko „więcej zadań i wydatków”, lecz konieczność wypracowania nowej formuły zarządzania finansami lokalnymi, w warunkach, w których **zmienność staje się parametrem stałym**.

Konsekwencje dla lokalnych finansów mają charakter wielowymiarowy. Po pierwsze, zmienia się logika stabilności: kluczowa staje się zdolność utrzymania ciągłości usług publicznych mimo wahań dochodów i wydatków budżetowych, a nie jedynie zachowanie wskaźników w bezpiecznych widełkach. Po drugie, rośnie znaczenie mechanizmów buforowych (rezerwy, elastyczność budżetowa, możliwość redefiniowania priorytetów) oraz „uśpionych” zasobów – kompetencji, procedur i relacji instytucjonalnych, które w okresach stabilnych wydają się kosztowne, a w kryzysie okazują się kluczowe. Po trzecie, multiplikacja kryzysów obnaża słabości systemowe: tam, gdzie model dochodowy JST jest silnie uzależniony od decyzji centralnych lub cyklu koniunkturalnego, kryzys może nie tylko pogorszyć bieżące wyniki, lecz także trwale zmienić trajektorię rozwoju.

Polikryzys stanowi również test relacji fiskalnych między rządem a samorządem terytorialnym. Odporność finansów lokalnych wymaga istnienia reguł i instrumentów, które nie działają wyłącznie *ad hoc*, lecz umożliwiają **przejście od reaktywnego „gaszenia pożarów” do proaktywnego modelu finansów lokalnych**. To przesunięcie perspektywy stanowi punkt wyjścia dla dalszych refleksji.

2. Planowanie budżetowe w cieniu niepewności

Druga refleksja dotyczy planowania budżetowego, które stanowi rdzeń zarządzania finansami JST. W warunkach turbulentnego otoczenia klasyczne podejście, oparte na względnie stabilnych trendach i przewidywalnych transferach, traci skuteczność. Nawet krótkookresowe prognozy dochodowe są dziś obciążone wysokim błędem, a decyzje podejmowane na poziomie centralnym mogą w krótkim czasie zmieniać podstawowe parametry funkcjonowania lokalnych budżetów. W konsekwencji JST coraz częściej muszą planować „w ruchu”, aktualizując założenia, korygując harmonogramy inwestycyjne i redefiniując priorytety wydatkowe, aby utrzymać ciągłość realizacji zadań publicznych.

Niepewność ta nie jest jednak równomierna. Jedne pozycje dochodowe są bardziej wrażliwe na cykl koniunkturalny i decyzje regulacyjne, podczas gdy część wydatków cechuje się znaczną sztywnością.



Prowadzi to do wniosku, że nowoczesne planowanie w JST powinno mieć charakter warstwowy. Obok budżetu formalnego konieczne staje się stosowanie scenariuszy uwzględniających warianty niekorzystne, takie jak wzrost kosztów energii czy spadek dynamiki dochodów własnych, oraz określanie progów uruchamiania działań korekcyjnych. W warunkach multiplikacji kryzysów **zarządzanie ryzykiem finansowym w JST przestaje być dodatkiem, a staje się elementem rdzeniowym.**

W tej logice planowanie przestaje oznaczać tworzenie jednego obrazu przyszłości, a staje się sztuką utrzymania zdolności decyzyjnej. JST potrzebują narzędzi umożliwiających szybkie identyfikowanie odchyleń i reagowanie na nie, zanim presja kryzysowa przełoży się na pogorszenie jakości usług publicznych lub odrzucanie inwestycji. Tymczasem stosowane instrumenty, takie jak wieloletnie prognozy finansowe czy kontrola zarządcza, często zawodzą, zwłaszcza gdy pełnią funkcję głównie formalną. Zarządzanie w warunkach niepewności wymaga nie tylko perspektywy długookresowej, lecz także zmiany kultury organizacyjnej oraz lepszej integracji analityki finansowej z procesami decyzyjnymi.

Wreszcie, niepewność jest kosztowna sama w sobie. Częstsze rewizje planów, budowanie buforów i utrzymywanie elastyczności generują realne obciążenia budżetowe. Oznacza to, że reforma finansów lokalnych nie powinna ograniczać się do korekt dochodów czy transferów, lecz musi uwzględniać **systemowy „koszt niepewności”**, wynikający z warunków funkcjonowania samorządu, a nie wyłącznie z jakości zarządzania w poszczególnych JST.

3. Dochody własne jako fundament odporności finansowej JST

Trzecia refleksja jest jednocześnie diagnozą i postulatem: odporność fiskalna zaczyna się od jakości dochodów własnych JST. Dochody te nie są jedynie kategorią rachunkową, **stanowią realny zasób decyzyjności**. Tam, gdzie JST posiadają przestrzeń fiskalną do kształtowania dochodów i mogą liczyć na relatywną przewidywalność, są w stanie planować inwestycje, budować rezerwy i reagować na kryzysy bez gwałtownego ograniczania usług publicznych.

Siła dochodów własnych JST nie sprowadza się wyłącznie do ich poziomu, lecz obejmuje również ich strukturę. Dochody podatkowe o szerokiej bazie, mniejszej zmienności i większej przewidywalności pełnią zupełnie inną funkcję niż wpływy o charakterze punktowym, incydentalnym lub silnie uzależnione od zmian prawnych. W praktyce oznacza to, że JST potrzebują takich źródeł finansowania, które w okresach turbulencji nie zanikają i nie stają się trudne do oszacowania.

Na tym tle powraca fundamentalne pytanie o sens traktowania udziałów JST w PIT i CIT jako dochodów własnych. Kwestia ta dotyczy jednego z najbardziej problematycznych kompromisów polskiego systemu finansów samorządowych. **Choć w obowiązujących regulacjach udziały te mają status dochodów własnych, w rzeczywistości wykazują wyraźnie transferowy charakter.** Skala i częstotliwość zmian legislacyjnych, decyzje podejmowane poza realną sferą wpływu samorządu oraz brak autonomii podatkowej sprawiają, że dochody te funkcjonują raczej jako mechanizm redystrybucyjny kontrolowany przez szczebel centralny niż jako stabilna podstawa samodzielności finansowej JST.

Z perspektywy odporności fiskalnej istotna jest także relacja między dochodami własnymi a wydatkami sztywnymi. Jeżeli rośnie udział zadań, których koszty trudno ograniczyć, a jednocześnie JST nie dysponują stabilną bazą dochodową, pojawia się trwałe napięcie fiskalne. W takim układzie kryzys nie działa jak jednorazowy szok, lecz raczej jak katalizator, który ujawnia i wzmacnia istniejącą nierównowagę. Zjawisko to jest szczególnie dotkliwe w przypadku JST peryferyjnych, wiejskich oraz jednostek o słabszej bazie gospodarczej, co bezpośrednio wiąże się z problemem nierówności fiskalnych, omawianym szerzej w refleksji szóstej.



Ostatecznie trzecia refleksja prowadzi do prostego, lecz zasadniczego wniosku. **W debacie o finansach lokalnych nie wystarczy koncentrować się na nominalnej „wysokości” środków. Kluczowe znaczenie ma jakość dochodów budżetowych, rozumiana jako ich stabilność, przewidywalność oraz zakres realnego władztwa finansowego JST.** To właśnie te cechy decydują o tym, czy dochody własne poszerzają przestrzeń manewru w warunkach niepewności i wzmacniają odporność fiskalną, czy też przeciwnie, zwiększają wrażliwość samorządów na wstrząsy i presję kryzysową.

4. Reforma systemu podatkowego – między koniecznością a ryzykiem

Czwarta refleksja dotyczy reformy, która powraca w polskiej debacie od lat, lecz w warunkach kryzysowej multiplikacji nabiera szczególnej ostrości: reformy systemu podatkowego, zwłaszcza w części dotyczącej podatków lokalnych. Obecny model jest efektem rozwiązań wdrażanych w okresie transformacji i późniejszych korekt, często motywowanych potrzebami doraźnymi, polityką lub presją fiskalną państwa. Skutek jest dobrze znany: system bywa niestabilny, złożony, a jego częste zmiany osłabiają zaufanie i przewidywalność. W tej sytuacji JST znajdują się w paradoksie: oczekuje się od nich stabilnego świadczenia usług i realizacji strategii rozwoju, podczas gdy część filarów dochodowych podlega wstrząsom instytucjonalnym.

Centralny punkt dyskusji stanowił spór o kształt podatku od nieruchomości. **Koncepcja przejścia z modelu powierzchniowego na model *ad valorem*, oparty na tzw. wartości katastralnej nieruchomości,** ma silne uzasadnienie ekonomiczne. Obejmuje ono potencjalnie szeroką bazę podatkową, większą sprawiedliwość opodatkowania, lepsze powiązanie ciężaru podatku z potencjałem majątkowym, a także istotne funkcje pozafiskalne, takie jak wpływ na rynek nieruchomości oraz racjonalizacja wykorzystania zasobów przestrzennych gmin. Jednocześnie nie można pomijać związanych z tą reformą ryzyk. Wprowadzenie podatku *ad valorem* jest społecznie wrażliwe, wymagałoby bowiem przygotowania spójnego systemu wyceny, uaktualnienia baz danych, mechanizmów osłonowych oraz, co kluczowe, przekonującego uzasadnienia społecznego.

W tym sensie reforma opodatkowania nieruchomości nie powinna być traktowana tylko jako zmiana techniczna, lecz przede wszystkim jako projekt instytucjonalny, który musi uwzględnić wrażliwość społeczną (obawy przed wzrostem obciążeń), ryzyka polityczne, a także konsekwencje dla zróżnicowania dochodów JST. W systemie o dużych nierównościach terytorialnych reforma podatku od nieruchomości może wzmocnić dochody jednostek o wysokich wartościach majątku i atrakcyjnych lokalizacjach, a w mniejszym stopniu pomóc JST peryferyjnym. To oznacza, że reforma podatkowa musi być myślna równolegle z mechanizmami wyrównawczymi i z całym układem dochodów samorządowych.

Podatki lokalne nie mogą być reformowane w oderwaniu od całego systemu podatkowego. Jest to istotny wniosek, ponieważ zmiany w PIT i CIT, wprowadzanie ulg i zwolnień czy modyfikacje konstrukcji podatków bezpośrednio przekładają się na kondycję finansową JST. Dlatego reformę podatków lokalnych należy postrzegać jako element szerszej architektury fiskalnej państwa, a nie jako odrębny, wyłącznie „samorządowy” problem. W warunkach multiplikacji kryzysów fragmentaryczne zmiany zwiększają ryzyko narastania nowych napięć, podczas gdy potrzebne są rozwiązania systemowe, które poprawiają przewidywalność i wzmacniają odporność finansów lokalnych.

5. Władztwo podatkowe JST – więcej autonomii, więcej odpowiedzialności

Piąta refleksja rozwija kluczową ambiwalencję: władztwo podatkowe JST jest często przedstawiane jako remedium na niestabilność finansową, ale w praktyce wiąże się z szeregiem dylematów. Wzmocnienie autonomii fiskalnej może niewątpliwie zwiększyć zdolność JST do reagowania na kryzysy, bo daje większy zakres decyzji po stronie dochodowej. Jednocześnie jednak autonomia



podatkowa to nie tylko możliwość „podniesienia stawek” – to zdolność kształtowania polityki lokalnej w sposób, który równoważy potrzeby budżetowe, rozwój gospodarczy i akceptację społeczną.

W tym kontekście pojawia się **problem lokalnej konkurencji podatkowej**. Jeżeli gminy uzyskują większe możliwości kształtowania danin, mogą pojawić się strategie przyciągania podatników lub inwestorów poprzez preferencje, a to może prowadzić do „wyścigu do dna” w regionach o podobnym profilu. Z drugiej strony, w dużych ośrodkach lub gminach o szczególnych walorach lokalizacyjnych może wystąpić pokusa przerwania części ciężaru na podmioty „zewnętrzne” (np. przyjezdnych, użytkowników infrastruktury, przedsiębiorców działających lokalnie, ale generujących koszty także ponadlokalne). W tym kontekście proces wzmacniania władztwa podatkowego JST musi być skoordynowany z zasadami, które ograniczają patologiczne zachowania, a jednocześnie pozostawiają JST realną przestrzeń decyzyjną.

Istotnym wątkiem była też kwestia legitymizacji podatków lokalnych. **Podatki samorządowe są społecznie akceptowalne wówczas, gdy mieszkańcy widzą związek między daniną a jakością usług i inwestycji**. W warunkach kryzysów ten związek bywa trudniejszy do komunikowania: część wydatków jest „gaszeniem pożarów”, część to rosnące koszty energii, oświaty czy opieki, które nie przekładają się na namacalne „nowe dobra”. To stawia przed JST nowe zadanie: budowania narracji odpowiedzialności fiskalnej w świecie, gdzie presja wydatkowa rośnie szybciej niż zdolność do generowania akceptacji dla obciążeń.

Panel wybrzmiał też jako ostrzeżenie przed iluzją prostych rozwiązań: samo zwiększenie autonomii podatkowej nie rozwiąże problemów JST, jeśli nie zostaną uporządkowane relacje z zadaniami i transferami. **Autonomia dochodowa JST musi iść w parze z adekwatnym podziałem odpowiedzialności oraz z mechanizmami solidarnościowymi**. W przeciwnym razie większa autonomia może zwiększyć nierówności i wzmocnić presję na JST słabsze.

Ostatecznie piąta refleksja prowadzi do konkluzji: władztwo podatkowe to instrument budowania odporności, ale tylko wtedy, gdy jest osadzone w stabilnym systemie, uwzględnia ryzyka konkurencji i nierówności oraz jest legitymizowane społecznie jako narzędzie zapewniania jakości lokalnych usług publicznych.

6. Nierówności fiskalne jako bariera spójności terytorialnej

Szósta refleksja dotyczy jednego z najbardziej „twardych” i zarazem najbardziej politycznie wrażliwych wymiarów finansów lokalnych: nierówności fiskalnych. W warunkach kryzysów nierówności nie są tylko problemem statystycznym, **stają się barierą rozwojową i zagrożeniem dla spójności terytorialnej**. JST o silnej bazie dochodowej mają większą zdolność do absorpcji wstrząsów: mogą utrzymać inwestycje, wspierać usługi społeczne, szybciej realizować projekty adaptacyjne. JST słabsze natomiast wchodzą w spiralę zależności: rosnące potrzeby, ograniczone dochody własne, większa rola transferów, a w konsekwencji mniejsza przewidywalność i mniejsza zdolność do planowania.

Nierówności mają przy tym charakter wielopoziomowy. Występują między gminami, powiatami i województwami, ale też wewnątrz tych kategorii. **Kryzysy działają jak soczewka: uwypuklają strukturalne różnice w potencjale dochodowym JST, w kosztach świadczenia usług i w zdolności instytucjonalnej do sięgania po środki zewnętrzne**. W efekcie kryzys potrafi przyspieszać proces polaryzacji: JST silniejsze przechodzą przez turbulencje z mniejszym uszczerbkiem, a JST słabsze tracą dynamikę rozwojową na lata.

Istotnym elementem dyskusji była relacja nierówności do standardu usług publicznych. Jeżeli różnice w potencjale fiskalnym są zbyt duże, powstaje realne ryzyko, że mieszkańcy różnych części kraju będą mieli dostęp do usług o wyraźnie różnej jakości: edukacji, transportu, opieki społecznej czy infrastruktury komunalnej. Z perspektywy państwa zdecentralizowanego to wyzwanie fundamentalne,



bo decentralizacja opiera się na założeniu, że samorząd jest narzędziem efektywności i dostosowania usług do lokalnych potrzeb – ale nie kosztem drastycznego zróżnicowania szans życiowych.

Panel wprost sugerował, że nierówności fiskalne powinny być analizowane nie tylko jako różnice w dochodach, lecz jako różnice w zdolności do zarządzania kryzysem. **W świetle multiplikacji kryzysów** „zdolność kryzysowa” staje się nowym wymiarem spójności. Jeśli JST nie mają wystarczającej przestrzeni finansowej, nawet najlepsze strategie adaptacyjne pozostają na papierze.

Szósta refleksja kończy się więc wnioskiem systemowym: polityka finansowa państwa wobec JST musi w większym stopniu brać pod uwagę nierówności jako czynnik ryzyka makrospołecznego. Bez skutecznej kompensacji i wzmocnienia zdolności JST słabszych kryzysy będą utrzymywały podziały terytorialne, a to uderzy nie tylko w lokalny rozwój, lecz w spójność i stabilność całego państwa.

7. Mechanizmy wyrównawcze – reaktywne zamiast prewencyjnych

Siódma refleksja wynika wprost z poprzedniej: skoro nierówności fiskalne między JST mają charakter trwały, a w warunkach kryzysu ulegają dalszemu pogłębieniu, kluczowe staje się pytanie o realną skuteczność mechanizmów wyrównawczych. Polski system transferów i wyrównania fiskalnego od lat oceniany jest jako nadmiernie złożony i mało przejrzysty, a przede wszystkim jako instrument reagowania na skutki problemów finansowych JST, a nie ich zapobiegania. Jest to różnica fundamentalna. W warunkach kryzysowej multiplikacji mechanizmy wyrównawcze nie mogą pełnić wyłącznie funkcji „kroplówki” podawanej po utracie płynności. Powinny działać jak system wzmacniający odporność finansową JST: stabilizujący dochody, zwiększający przewidywalność i umożliwiający racjonalne planowanie zadań lokalnych.

Z tej perspektywy kluczowe znaczenie ma nie tylko to, „ile” środków trafia do JST w formie transferów, lecz przede wszystkim „jak” są one kalkulowane. Mechanizmy wyrównawcze muszą bowiem jednocześnie redukować nadmierne dysproporcje fiskalne i nie osłabiać bodźców do rozwoju lokalnego oraz poprawy efektywności gospodarowania. Osiągnięcie tej równowagi jest szczególnie trudne w sytuacji, gdy kryzysy generują gwałtowny wzrost wydatków „niezawinionych” przez JST, np. związanych z kosztami energii, wynagrodzeń, inflacją czy zmianami demograficznymi. Transfery skonstruowane zbyt sztywno nie nadążają wówczas za dynamicznie zmieniającymi się potrzebami. Z kolei transfery o charakterze uznaniowym – czego symbolem stały się tzw. „czeki tekturowe”, przyznawane na podstawie kryteriów politycznych – radykalnie obniżają przewidywalność finansowania, a ta jest dla JST równie groźna jak sama luka dochodowa.

W dyskusji szczególnie wyraźnie wybrzmiała kwestia zmian obowiązujących od 2025 r., wynikających z ustawy z dnia 1 października 2024 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.¹ Wprowadzenie do systemu prawnego dwóch nowych kategorii, czyli „potrzeb finansowych” oraz „wskaźników zamożności” JST, miało stanowić obiektywną i sprawiedliwą podstawę kalkulacyjną, uwzględniającą zarówno zróżnicowany potencjał dochodowy, jak i zakres realizowanych zadań publicznych. W praktyce okazało się jednak, że koncepcja ta została wdrożona bez wystarczającego przygotowania analitycznego. **Znaczna część potrzeb finansowych JST, w szczególności oświatowych, została niedoszacowana, a kryteria ich wyliczania pozostają mało czytelne.** W rezultacie obecna praktyka, oparta na nieprzejrzystych algorytmach i wskaźnikach referencyjnych, ogranicza realny wpływ JST na reguły podziału środków oraz osłabia zaufanie do całego systemu.

Wnioskiem płynącym z tej refleksji jest **postulat przesunięcia filozofii mechanizmów wyrównania fiskalnego z podejścia reaktywnego na prewencyjne.** Niezbędne jest przy tym zwiększenie przejrzystości kryteriów kalkulacyjnych oraz czytelności algorytmów podziału środków. Mechanizmy wyrównawcze powinny w sposób jednoznaczny uwzględniać zmienność kosztów realizacji zadań i związanych z nimi ryzyk, a także opierać się na instrumentach uruchamianych

¹ Dz. U. 2024 poz. 1572.



automatycznie po spełnieniu jasno określonych warunków, zamiast na doraźnych i uznaniowych decyzjach. W warunkach multiplikacji kryzysów stabilność finansów lokalnych zaczyna się bowiem nie od kolejnych „nadzwyczajnych programów”, lecz od reguł, które są przewidywalne, transparentne i działają, zanim sytuacja stanie się nadzwyczajna.

8. Zadłużenie JST – problem czy narzędzie?

Ósma refleksja dotyczy długu samorządowego, czyli tematu, który w debacie publicznej bywa łatwo sprowadzany do moralizujących uproszczeń, takich jak „zadłużają się za bardzo” albo „nie inwestują wystarczająco”. Dyskusja panelowa miała jednak znacznie bardziej wyważony charakter. **Zadłużenie zostało przedstawione zarówno jako barometr odporności finansów lokalnych, jak i narzędzie prowadzenia polityki rozwojowej.** Dług może sygnalizować narastające ryzyko, ale może też być wyrazem ambicji rozwojowych, zwłaszcza gdy finansuje inwestycje infrastrukturalne, poprawia jakość usług publicznych i zwiększa potencjał rozwojowy JST.

W warunkach multiplikacji kryzysów znaczenie długu dodatkowo rośnie, ponieważ kryzysy zwiększają zarówno potrzeby inwestycyjne, jak i presję na wydatki bieżące. W tej sytuacji kluczowe staje się pytanie, czy JST zaciągają zobowiązania, aby finansować rozwój i wzmacniać odporność, czy raczej po to, by krótkookresowo równoważyć budżet przy rosnących kosztach bieżących. Ten drugi scenariusz jest znacznie bardziej ryzykowny, ponieważ dług zaczyna wówczas pełnić funkcję substytutu strukturalnie niewystarczających dochodów.

W tym kontekście istotną rolę odgrywają **lokalne reguły zadłużeniowe obowiązujące w polskim systemie prawnym**, w szczególności indywidualny wskaźnik zadłużenia (IWZ) oraz tzw. złota reguła budżetowa JST. Ich zasadniczym celem jest ograniczanie nadmiernego ryzyka fiskalnego poprzez powiązanie możliwości zadłużania się jednostek samorządu terytorialnego z ich realną zdolnością do obsługi zobowiązań oraz z przeznaczeniem długu na cele inwestycyjne. W praktyce jednak reguły te coraz częściej ujawniają swoje ograniczenia. IWZ, choć istotnie zmodernizowany od 2019 r. poprzez zmianę formuły i zakresu uwzględnianych kategorii dochodowych i wydatkowych, nadal opiera się w dużej mierze na danych historycznych. W efekcie bywa mało elastyczny wobec gwałtownych zmian dochodów i kosztów, typowych dla okresów kryzysowych, oraz może ograniczać zdolność JST do reagowania w momentach największej presji finansowej. Z kolei złota reguła budżetowa, zakazująca planowania deficytu bieżącego, pozostaje racjonalnym instrumentem ochrony długookresowej stabilności finansowej. Jednocześnie nie zawsze uwzględnia ona fakt, że w sytuacjach kryzysowych granica między wydatkami bieżącymi a inwestycyjnymi ulega zatarciu, a część wydatków klasyfikowanych jako bieżące pełni funkcje ochronne i adaptacyjne, niezbędne dla utrzymania ciągłości usług publicznych i odporności lokalnych wspólnot.

Paneliści podkreślali, że ocena zadłużenia JST powinna mieć charakter wielowymiarowy. Znaczenie ma nie tylko poziom długu, lecz także tempo jego narastania, koszty obsługi, struktura zobowiązań, w tym oprocentowanie i terminy zapadalności, a przede wszystkim zdolność do generowania nadwyżki operacyjnej. W warunkach rosnących stóp procentowych i presji inflacyjnej nawet umiarkowany poziom zadłużenia może stać się źródłem ryzyka, jeżeli koszty obsługi rosną szybciej niż dochody. Z drugiej strony, przy odpowiedniej strukturze długu i stabilnej nadwyżce operacyjnej, JST mogą bezpiecznie wykorzystywać finansowanie zwrotne jako instrument wspierający rozwój.

Istotnym wątkiem jest też kwestia instrumentów pośrednich i hybrydowych, takich jak partnerstwa publiczno-prywatne, fundusze gwarancyjne czy mechanizmy dzielenia ryzyka. W warunkach multiplikacji kryzysów tradycyjne finansowanie dłużne może okazać się niewystarczające lub nadmiernie kosztowne, a jednocześnie JST nie mogą rezygnować z inwestycji. Ich odraczenie zwiększa bowiem podatność na przyszłe wstrząsy, w tym ryzyka infrastrukturalne, klimatyczne i kosztowe.



Ósma refleksja prowadzi zatem do postulatu zmiany języka debaty o długi samorządowym. Zamiast pytać wyłącznie o jego poziom, należy pytać o jego strukturę, cel, skalę ryzyka oraz powiązanie ze strategią budowania odporności. Dług sam w sobie nie jest ani dobry, ani zły, lecz stanowi narzędzie polityki finansowej. **W warunkach narastającej niepewności miarą sukcesu nie będzie minimalizacja zadłużenia, lecz zdolność do utrzymania równowagi między inwestycjami publicznymi a bezpieczeństwem finansowym JST.**

9. Klimat i środowisko – nowy ciężar finansów lokalnych

Dziewiąta refleksja sprowadza się do wniosku, że **klimat i środowisko stają się jednym z najpoważniejszych testów odporności finansów lokalnych**. Adaptacja zwiększa dług i presję inwestycyjną, ale brak adaptacji zwiększa ryzyko strat i kosztów napraw, które mogą być jeszcze bardziej dotkliwe. W tym sensie polityka finansowa JST w turbulentnym otoczeniu musi łączyć racjonalność fiskalną z racjonalnością ryzyka. Państwo powinno wspierać tę zmianę poprzez stabilne instrumenty finansowania adaptacji, dostępne także dla JST o ograniczonych zasobach.

Panel bardzo wyraźnie pokazał, że transformacja klimatyczna przestała być abstrakcyjnym hasłem obecnym wyłącznie w strategiach krajowych czy europejskich. Dziś materializuje się ona na poziomie lokalnym w postaci konkretnych, kosztownych decyzji inwestycyjnych o charakterze proekologicznym.

To właśnie JST znajdują się „na pierwszej linii frontu” zmian klimatu. To na ich terenie pojawiają się lokalne podtopienia, susze, fale upałów czy ekstremalne zjawiska pogodowe, które bezpośrednio wpływają na bezpieczeństwo, zdrowie i jakość życia mieszkańców. W tym sensie samorzady nie tylko realizują politykę klimatyczną, ale również faktycznie ponoszą jej koszty finansowe.

Jednym z najważniejszych wniosków płynących z panelu było stwierdzenie, że **adaptacja klimatyczna staje się nową kategorią wydatków koniecznych JST**. To istotna zmiana perspektywy. Oznacza bowiem, że działań adaptacyjnych nie można już traktować jako fakultatywnego dodatku, realizowanego „jeśli zostaną środki”. Jeżeli JST mają realnie dbać o bezpieczeństwo i odporność lokalnych wspólnot, adaptacja wchodzi do głównego nurtu zadań publicznych. A to automatycznie oznacza presję na budżety, zwłaszcza dla jednostek o słabszym potencjale finansowym.

W dyskusji wielokrotnie podkreślano znaczenie funduszy Unii Europejskiej jako kluczowego źródła finansowania projektów adaptacyjnych. Jednocześnie jednak zwrócono uwagę na paradoks tego wsparcia. Nawet wysoka intensywność dofinansowania (sięgająca często 85% kosztów kwalifikowanych) nie eliminuje problemu tzw. wkładu własnego. Dla wielu JST, zwłaszcza tych mniejszych, jest to bariera trudna do pokonania. W efekcie uruchamia się mechanizm polaryzacji: jednostki silniejsze finansowo częściej sięgają po środki i realizują projekty adaptacyjne, podczas gdy JST słabsze – choć często bardziej narażone na ryzyka klimatyczne – pozostają z tyłu.

10. Oświata jako systemowe źródło napięć fiskalnych w budżetach JST

Dziesiąta refleksja dotyczy obszaru, który w polskich finansach lokalnych od lat jest największym „generatorem napięć”, ale w warunkach kryzysowej multiplikacji nabiera dodatkowego znaczenia: oświaty. Panel pokazał, że wydatki oświatowe mają charakter szczególnie problematyczny, ponieważ łączą trzy cechy: są bardzo wysokie, w dużej mierze sztywne oraz silnie zależne od czynników zewnętrznych (regulacje płac nauczycieli, standardy organizacyjne, zmiany demograficzne, decyzje rodziców). Samorzady odpowiadają za realizację zadań, ale ich swoboda w kształtowaniu kosztów jest ograniczona, co w praktyce oznacza, że w sytuacji rosnących kosztów JST muszą „dokładać” do oświaty kosztem innych usług i inwestycji. Według szacunków Związku Miast Polskich aktualna wielkość skumulowanej „luki finansowej w oświacie”, obrazującej różnicę między kwotą subwencji oświatowej



a faktyczną wielkością wydatków bieżących JST poniesionych na realizację zadań oświatowych, wynosi ok. 45,7 mld zł.²

Szczególnie wybrzmiał problem braku jasno zdefiniowanego standardu oświatowego: jeśli nie wiadomo, jakie koszty powinny być pokrywane przez transfery (historycznie część oświatową subwencji, obecnie mechanizm potrzeb oświatowych), to rosnąca luka oświatowa staje się kategorią trwałą, a nie wyjątkową. Dodatkowo kryzysy kosztowe (inflacja, energia) oraz presja płacowa intensyfikują zjawisko finansowania oświaty z dochodów własnych JST. Panel trafnie wskazywał, że to nie jest problem jednej funkcji budżetu. Jest to problem systemowy, bo oświata „wypycha” inne wydatki, osłabiając zdolność JST do działań rozwojowych i adaptacyjnych.

W dyskusji pojawił się też aspekt instytucjonalny: ograniczenia w kształtowaniu sieci szkół. Jeżeli JST ponoszą odpowiedzialność finansową, a jednocześnie mają ograniczoną możliwość reorganizacji sieci, to powstaje klasyczny konflikt odpowiedzialności i kompetencji. Reforma w obszarze oświaty nie może być więc wyłącznie finansowa – musi obejmować także zakres realnych uprawnień decyzyjnych. Oświata stanowi podręcznikowy przykład braku systemowej spójności w relacji „kto decyduje – kto płaci” w obszarze finansów lokalnych. Choć formalnie zadania oświatowe przypisane są JST, faktyczna odpowiedzialność programowa, organizacyjna i płacowa pozostaje w gestii administracji centralnej.

Dziesiąta refleksja ma w istocie charakter ostrzegawczy: bez systemowej reformy finansowania i organizacji oświaty trudno mówić o odporności finansów lokalnych. **Oświata pozostaje największym, strukturalnym i trwałym źródłem napięć fiskalnych w budżetach JST. Bez rozwiązania tego problemu żadna reforma dochodów samorządowych nie będzie w pełni skuteczna, pozostając rozwiązaniem częściowym i doraźnym, skazując lokalne finanse na ograniczoną efektywność oraz podatność na kolejne fale destabilizacji.**

11. Od stabilności do odporności – zmiana paradygmatu

Jedenasta refleksja stanowi klamrę całego panelu. Najważniejsza zmiana nie dotyczy pojedynczego instrumentu, lecz sposobu myślenia o finansach lokalnych. W warunkach kryzysowej multiplikacji celem polityki finansowej JST nie może być wyłącznie „stabilność”, rozumiana jako utrzymanie równowagi budżetowej w klasycznym sensie. Stabilność pozostaje wartością istotną, jednak w turbulentnym otoczeniu jest raczej efektem dobrze zbudowanej odporności niż samodzielnym celem polityki finansowej. Panel wskazywał zatem na potrzebę **przesunięcia paradygmatu w kierunku odporności fiskalnej JST**, rozumianej jako zdolność do przewidywania, absorbowania i skutecznego reagowania na wstrząsy, a także do uczenia się i adaptacji po kryzysie.

Odporność fiskalna JST ma charakter wielowymiarowy. Pierwszy wymiar ma charakter instytucjonalny i obejmuje reguły fiskalne, konstrukcję dochodów, mechanizmy wyrównawcze oraz relacje finansowe z państwem. Drugi dotyczy funkcjonowania samych JST i obejmuje kompetencje, jakość zarządzania, zdolność do szybkiej analizy danych i podejmowania decyzji, kulturę organizacyjną oraz umiejętność współpracy, zarówno z innymi JST, jak i z sektorem prywatnym oraz administracją centralną. Trzeci wymiar odnosi się do zdolności utrzymania ciągłości usług publicznych w warunkach kryzysowych bez erozji zaufania społecznego. Zaufanie to w praktyce pełni funkcję zasobu fiskalnego, wpływając na akceptację decyzji, gotowość mieszkańców do ponoszenia kosztów oraz możliwość przeprowadzania trudnych reform.

Panel wyraźnie podkreślił również znaczenie tzw. „zasobów uspiionych”, takich jak procedury, plany awaryjne, rezerwy finansowe, zdolność do przesuwania środków, a także kapitał społeczny i sieci relacji. W okresach stabilności zasoby te mogą być postrzegane jako kosztowne lub nadmiarowe, jednak w sytuacjach kryzysowych decydują o szybkości i skuteczności reakcji JST. Budowanie odporności

² A. Porawski, *O finansowaniu oświaty*, Związek Miast Polskich, 22.01.2026, <https://www.miasta.pl/aktualnosc/o-finansowaniu-oswiaty>



wymaga zatem myślenia długookresowego, co pozostaje szczególnie trudne w warunkach presji bieżących problemów i cykli politycznych.

Kluczowym wnioskiem płynącym z tej refleksji jest to, że odporność fiskalna musi być współtworzona przez JST, państwo oraz otoczenie instytucjonalne. Nie da się jej zbudować w sytuacji, gdy samorządy realizują rosnące i sztywne zadania, nie dysponując jednocześnie stabilną bazą dochodową i przewidywalnymi regułami transferowymi. Równie trudno mówić o odporności wówczas, gdy reformy dochodów, podatków, oświaty czy mechanizmów wyrównawczych są prowadzone w sposób fragmentaryczny i nieskoordynowany.

Jedenasta refleksja stanowi więc zaproszenie do zmiany perspektywy. Zamiast sporów o to, „kto ile dostaje”, potrzebna jest debata o tym, jak skonstruować system, w którym JST zachowują zdolność działania w warunkach niepewności. Tylko w takim układzie finanse lokalne będą w stanie nie tylko przetrwać kolejne wstrząsy, lecz także realizować swój podstawowy cel, jakim jest zapewnienie mieszkańcom ciągłości usług publicznych oraz warunków zrównoważonego rozwoju w turbulentnym otoczeniu.