

Andrzej Miszczuk

Ekonomiczne podstawy demokracji lokalnej w Polsce

Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio K, Politologia 1, 187-196

1994

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Andrzej MISZCZUK

Ekonomiczne podstawy demokracji lokalnej w Polsce

Economic Foundations of Polish Local Democracy

WSTĘP

Jednym z przejawów transformacji społeczno-ustrojowej i ekonomicznej, zachodzącej w naszym kraju jest reforma samorządowa, reaktywująca zlikwidowaną w okresie PRL instytucję autentycznego, a nie fasadowego, samorządu terytorialnego. Jej podstawy prawne stworzyła *Ustawa o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej* (Dz.U. nr 16 z 1990 roku poz. 94) oraz *Ustawa o samorządzie terytorialnym* (Dz.U. nr 16 z 1990 roku poz. 95). W myśl uregulowań zawartych we wspomnianych ustawach „samorząd terytorialny jest podstawową formą organizacji życia publicznego w gminie”. Gmina, czyli wspólnota mieszkańców danego terytorium, wykonuje zadania publiczne we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność. Posiada ona osobowość prawną oraz samodzielność chronioną sędownie. Organy stanowiące gminy (rada gminy), wybierane w wyborach powszechnych oraz organy wykonawcze (zarząd) są niezależne od organów administracji rządowej. Wykonują one zadania własne i zlecone. Do zadań własnych należy zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty w zakresie:

- ładu przestrzennego, gospodarki terenami i ochrony środowiska,
- utrzymania i eksploatacji dróg, wodociągów, kanalizacji,
- zaopatrzenia w energię elektryczną i ciepłą,
- ochrony zdrowia i opieki społecznej,
- komunalnego budownictwa mieszkaniowego,
- oświaty i kultury,

— utrzymania porządku publicznego i ochrony przeciwpożarowej.

Zadania zlecone powierzane są przez administrację rządową i mogą mieć różny zakres. Przykładem tego typu zadań jest udział administracji samorządowej w organizacji poboru do wojska.

Szeroki zakres uprawnień dotyczących wielu istotnych zagadnień, wpływających na poziom i warunki życia mieszkańców oraz w pełni demokratyczny sposób wyłaniania władz lokalnych sprawiają, że samorząd terytorialny ma szansę stać się autentyczną formą upodmiotowienia społeczeństwa. Stąd też nie bez racji obowiązujący w Polsce system samorządu terytorialnego zwykło się określać mianem demokracji lokalnej. Rodzi się jednak pytanie, czy uregulowania prawne w zakresie ekonomiczno-finansowych podstaw funkcjonowania gmin są adekwatne do zakresu ich kompetencji. Temu problemowi poświęcona jest zasadnicza część prezentowanego opracowania.

OCENA SYSTEMU FINANSÓW GMIN W ROKU 1991

Na podstawie kolejności wydawania i czasu obowiązywania uregulowań prawnych wiążących się z funkcjonowaniem samorządu terytorialnego można udowodnić, że łatwiej jest określić zakres uprawnień niż wyposażyć w instrumentarium finansowe niezbędne do ich realizacji.

Otóż poprawki do *Konstytucji* oraz *Ustawę o samorządzie terytorialnym* Sejm uchwalił w marcu 1990 roku. Także w marcu 1990 roku została przyjęta *Ordynacja wyborcza do rad gmin* (Dz.U. nr 16 z 1990 roku poz. 96.). Wybory do rad gmin odbyły się 27 maja 1990 roku i od tego dnia faktycznie rozpoczęły działalność nowe samorzady terytorialne. Natomiast nowe regulacje prawne w zakresie finansów gmin zawierała dopiero *Ustawa o dochodach gmin i zasadach ich subwencjonowania w 1991 roku oraz zmianie ustawy o samorządzie terytorialnym* (Dz.U. nr 89 z 1990 roku, poz. 518) uchwalona w grudniu 1990 roku, czyli po 6 miesiącach od wyborów. Oznacza to, że demokratycznie wybrane samorzady zostały w pierwszym półroczu swojej działalności uwikłane w szereg przepisów odnoszących się do byłych wojewódzkich, miejskich i gminnych rad narodowych. Takie rozwiązanie nie było najszcześniejsze tym bardziej, że w wyniku jego zastosowania nastąpiło znaczne rozluźnienie rygorów finansowych.¹ Dopiero rok 1991 można uznać zatem za pierwszy rok funkcjonowania nowego systemu finansowego gmin.

¹ Z. Gilowska, *Podstawowe problemy finansów gmin*, „Zeszyty Samorządowe” 1991, nr 7, s. 10.

Zgodnie ze wspomnianą *Ustawą o dochodach gmin i zasadach ich subwencjonowania w 1991 roku oraz zmianie ustawy o samorządzie terytorialnym*, do dochodów gmin zaliczono:

— udziały w podatkach stanowiących dochody budżetu państwa, w wysokości 5% wpływów z podatku dochodowego od osób prawnych, mających swą siedzibę na terenie gminy, 30% wpływów z podatku od płac, podatków od wynagrodzeń i wyrównawczego oraz 50% wpływów z podatku dochodowego od osób fizycznych, opodatkowanych na ogólnych zasadach,

— podatki i opłaty lokalne, tj. podatek rolny, podatek od nieruchomości, podatek od środków transportu, podatek od spadków i darowizn, podatki od działalności gospodarczej osób fizycznych opłacane w formie karty podatkowej, podatek od posiadania psów, opłata skarbowa oraz opłaty lokalne (targowa, miejscowa, administracyjna i inne).

Są to tak zwane dochody własne stałe. Oprócz tego do dochodów własnych zaliczono: dochody niestałe (wpływy z samoopodatkowania mieszkańców, pożyczki, emisja obligacji, spadki, zapisy i darowizny, odsetki od lokat gromadzonych na rachunkach bankowych, dochody z posiadanych akcji lub udziałów w spółkach prawa handlowego, odsetki za nieterminowe regulowanie należności z tytułu podatków i opłat lokalnych, nadwyżki budżetowe z lat ubiegłych) oraz dochody z majątku gminy (z tytułu użytkowania wieczystego, dzierżawy, najmu lub sprzedaży, a także wpłaty komunalnych jednostek organizacyjnych).

Obok dochodów własnych przewidziano także dochody zewnętrzne w postaci: subwencji ogólnej z budżetu państwa, dotacji celowych na realizację zadań zleconych, dotacji celowych na zadania własne oraz dotacji z państwowych funduszy celowych.

Na subwencję ogólną składają się: subwencja wyrównawcza, subwencja na zadania własne gmin w zakresie szkół oraz innych placówek oświatowo-wychowawczych, o ile dana gmina takie jednostki przejęła jako zadania własne, subwencja na wydatki inwestycyjne oraz subwencja na podstawowe wydatki bieżące gmin.

O przyznaniu subwencji wyrównawczej decydowała wielkość tzw. dochodów kalkulacyjnych (obliczonych w wyniku przeliczenia dochodów własnych gmin z 1989 roku) przypadających na 1 mieszkańca gminy w stosunku do średniej krajowej. Subwencja ta należy się gminom, w których dochody kalkulacyjne są niższe niż 85% średniej krajowej.

Subwencja „szkolna” jest ustalana na podstawie tych samych norm budżetowych co w przypadku, gdy szkoły utrzymywane są przez administrację państwową.

Subwencja na wydatki bieżące i inwestycyjne rozdzielana jest między gminy w zasadzie proporcjonalnie do liczby mieszkańców, z tym, że pewne niewielkie preferencje mają uzdrowiska, gminy zagrożone ekologicznie lub położone na obszarach szczególnej ochrony przyrody, przejścia graniczne oraz gminy warszawskie.

W roku 1991 łączne dochody gmin wyniosły 49 829 mld zł, co stanowiło 101,7% dochodów ujętych w budżetach.² Przyjmując za 100% dochody gmin, ogółem można stwierdzić, że największe znaczenie miały dochody własne z tytułu podatków i opłat lokalnych — 45,2% (gminy miejskie — 45,4%, wiejskie 45,2%), w tym podatki: od nieruchomości — 15,3% (g.m. — 16,2%, g.w. — 11,7%) i rolny — 3,9% (g.m. — 1,7%, g.w. — 12,6%).

Drugą co do ważności pozycją dochodów budżetów gminnych były udziały w podatkach budżetu centralnego (29,1% ogółu dochodów), a w dalszej kolejności subwencje (13,7%) i dotacje celowe (11,9%). Warto odnotować jednak, że znaczenie tych trzech pozycji było zdecydowanie różne w gminach miejskich i wiejskich. Otóż w gminach miejskich udziały w podatkach stanowiły 33,5%, subwencje 9,2%, a dotacje celowe 11,9%. Z kolei w gminach wiejskich subwencje stanowiły aż 31,0%, dotacje celowe 12,0% a udziały w podatkach zaledwie 11,8%.

Najniższe dochody w przeliczeniu na 1 mieszkańca (poniżej 70% średniej krajowej) osiągnęły gminy województw: ostrołęckiego, sieradzkiego, białsko-podlaskiego i łomżyńskiego. Gminy te zaliczone zostały także do grupy o najniższych wydatkach w przeliczeniu na 1 mieszkańca. Z kolei najwyższe dochody (powyżej 130% średniej krajowej), a zarazem najwyższe wydatki w przeliczeniu na 1 mieszkańca uzyskały gminy województw: łódzkiego, katowickiego, legnickiego i gdańskiego.

Łączne wydatki gmin w 1991 roku wyniosły 44 585 mld zł, czyli o ok. 8,6% więcej niż w planowano. Najwięcej wydatków pochłonęła gospodarka komunalna (28,0% ogółu), oświata (16,0%) i administracja (10,4%). Podział na gminy miejskie i wiejskie modyfikuje tę ogólną strukturę. I tak w gminach miejskich najwięcej wydatków przypadło na gospodarkę komunalną (31,4%), oświatę (16,0%) i na dotacje do żłobków, przedszkoli, zakładów budżetowych komunikacji miejskiej itp. (10,3%). Natomiast w gminach wiejskich aż 20,1% wydatków przeznaczono na administrację, ponadto 16,2% na oświatę, 14,1% na gospodarkę komunalną, 11% na rolnictwo, 10,9% na transport i 10,6% na opiekę społeczną.

Wydatki inwestycyjne gmin wyniosły 11578 mld zł, co stanowiło 25,8%

² Na podstawie niepublikowanych danych Krajowego Sejmiku Samorządu Terytorialnego.

ogółu wydatków. Przeważającą część wydatków inwestycyjnych (ponad 68%) przeznaczono na gospodarkę komunalną i mieszkaniową. W gminach miejskich nakłady te były jeszcze większe, bo wyniosły 78,4%. Natomiast w gminach wiejskich 28,5% wydatków inwestycyjnych przeznaczono na rolnictwo, a na gospodarkę komunalną i mieszkaniową tylko 33,7%.

Zestawienie dochodów i wydatków gmin pozwala na stwierdzenie, że osiągnęły one dodatni wynik w wysokości 5244 mld zł, tj. ok. 0,6% produktu krajowego brutto i ok. 11,8% wydatków poniesionych przez gminy. Dodatni wynik w kwocie 5293 mld zł uzyskały 2353 gminy, z tego 65,8% były to gminy wiejskie, a 34,2% gminy miejskie. Ujemny wynik w kwocie 49 mld zł wystąpił w 32 gminach wiejskich i 34 miejskich.

Na podstawie powyższych rozważań można stwierdzić, że kondycja budżetów lokalnych jest bez porównania lepsza niż budżetu państwa. Nie oznacza to jednak, że system finansów gmin funkcjonujący w 1991 roku był dobrze skonstruowany. Warto tutaj posłużyć się kryteriami zaproponowanymi przez S. Dolatę.³ Są nimi:

1) udział budżetów gmin w ogólnych wydatkach państwa (budżecie państwa),

2) stopień zaspokojenia potrzeb społeczności lokalnych dochodami budżetów gmin,

3) zakres uprawnień samorządu terytorialnego w kształtowaniu dochodów budżetu gminy oraz strumieni finansowych pochodzących z poszczególnych źródeł (rodzajów dochodów),

4) wydajność poszczególnych źródeł dochodów i ich udział w dochodach budżetów gmin.

Zastosowanie przez S. Dolatę powyższych kryteriów do oceny systemu finansów gmin, obowiązującego w 1991 roku, pozwala mu na sformułowanie następujących wniosków:

1) nastąpił spadek wydatków na zadania własne gmin w budżecie państwa z 17,8% w 1987 roku do ok. 11,6% w 1991 roku, co z jednej strony zostało spowodowane ograniczeniem zakresu zadań własnych, ale z drugiej strony nie bez znaczenia były zasady kształtowania dochodów gmin,

2) stopień zaspokojenia potrzeb społeczności lokalnych był rażąco niski, jako że zbilansowanie budżetów osiągnięto poprzez drastyczne ograniczenia wydatków bieżących i inwestycyjnych,

3) zakres uprawnień w sferze kształtowania dochodów znacznie się

³ S. Dolata, *Dochody samorządów terytorialnych*, „Przegląd Organizacji” 1991, nr 12, s. 8–10.

powiększył, ale nadal jest niewystarczający (nawet w sferze podatków lokalnych samorządy nie miały pełnej swobody ustalania ich stawek),

4) samorządy wyposażono w 16 źródeł dochodów, z których tylko kilka charakteryzuje się znaczną wydajnością.

Ocena ogólna systemu finansowego gmin jest zatem negatywna. Taką ocenę przyjętych w 1991 roku rozwiązań potwierdzają także opracowania Z. Gilowskiej i K. Piotrowskiej-Marczak⁴ wykazujące dodatkowo wadliwość konstrukcji systemu subwencji, wywołującej niepewność co do wielkości tego źródła dochodów.

Świadom ułomności uregulowań prawnych był także Sejm, jako że *Ustawa o dochodach gmin*... miała obowiązywać tylko w 1991 roku. Rada Ministrów miała przedstawić projekt nowej, lepszej ustawy w tym zakresie.

MODYFIKACJE SYSTEMU FINANSOWEGO GMIN W 1992 I 1993 ROKU

Niestety rok 1992 nie przyniósł zasadniczych zmian w systemie finansowym gmin. W grudniu 1991 roku Sejm uchwalił *Ustawę o zmianie ustawy o dochodach gmin i zasadach ich subwencjonowania w 1992 roku oraz o zmianie niektórych innych ustaw* (Dz.U. nr 110 z 1991 roku, poz. 475). Najważniejsze postanowienia tej ustawy sprowadzają się do przyjęcia ustawy obowiązującej w 1991 roku także na rok 1992, z uwzględnieniem następujących zmian:

1. Wprowadzono 15% udział gmin w podatku dochodowym od osób fizycznych w miejsce udziałów w zlikwidowanych podatkach: od płac, wynagrodzeń i wyrównawczego,
2. Ustanowiono nowy, mało znaczący finansowo podatek leśny,
3. Zastąpiono nazwę podatku drogowego nazwą: podatek od środków transportowych.

Istotną była jedynie pierwsza z wymienionych zmian. Zastąpione przez podatek dochodowy od osób fizycznych podatki odprowadzane były do gminy, na terenie której miały swoją siedzibę podmioty gospodarcze. Natomiast powszechny podatek dochodowy od osób fizycznych, obowiązujący od 1992 roku zasila kasę gminy — miejsca zamieszkania pracownika. W efekcie spadły dochody gmin o dużej koncentracji miejsc pracy, w których zatrudnieni są pracownicy spoza gminy, na rzecz gmin — miejsc zamieszkania pracowników dojeżdżających.

⁴ Por.: Gilowska, *op.cit.*, s. 11 — 16 oraz K. Piotrowska-Marczak, *Tyle władzy ile pieniędzy*, „Życie Gospodarcze” 1991, nr 32, s. 8.

Dodatkowo na skalę tego przesunięcia dochodów wpłynął stosowany od 1992 roku mechanizm wyliczania sum należnych gminom z tytułu udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych. Otóż na początku ustalana jest łączna kwota udziału uzyskana w skali województwa, a następnie dzieli się ją między gminy proporcjonalnie do liczby ludności. Takie rozwiązanie jest korzystne dla gmin o dużej liczbie ludności, osiągającej małe dochody, niekorzystne natomiast dla gmin, których ludność osiąga wysokie dochody i faktyczne wpływy z podatku dochodowego byłyby więcej niż proporcjonalne do liczby ludności.

Stosownymi przepisami wykonawczymi podniesiono górne pułapy podatków i opłat lokalnych, a za rok bazowy do obliczania subwencji przyjęto 1990.

Już po uchwaleniu budżetów gmin, minister finansów, kierując się chęcią zapobieżenia trudnościom w zbilansowaniu budżetu państwa zmniejszył poczynając od kwietnia 1992 roku udział gmin w podatku dochodowym od osób prawnych z 5 do 2%, wydatnie osłabiając wydajność tego źródła zasilania.

Planowane dochody budżetów gmin określone były na poziomie 69 589 mld zł, z tego dochody z podatków i opłat lokalnych stanowiłyby 52,7% (w tym 20,1% przypadałoby na podatek od nieruchomości).⁵ Udziały w podatkach budżetu państwa wyniosłyby 25,7% (w tym 19,3% obejmowałyby dochody z podatku dochodowego od osób fizycznych). Dotacje celowe powinny stanowić 12,7%, a subwencje ogólne 8,9% dochodów gmin ogółem. Poziom planowanych wydatków na rok 1992 wynosił 67 186 mld zł.

Faktyczne dochody gmin łącznie w skali kraju wyniosły 64 232,6 mld zł⁶, czyli były niższe od planowanych o 7,7%. Potwierdziła się wydajność podatków i opłat lokalnych, które stanowiły 52,6% dochodów gmin (co prawda wydajność podatku od nieruchomości była mniejsza od planowanej i wyniosła 16,4%). Mniejsze znaczenie miała grupa „udziałowa” (22,2% dochodów gmin, w tym z tytułu udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych — 19,8%), a większe — dotacje celowe (18,6%) i subwencje (11,8%).

Mniejsze o 3,4% od planowanych były wydatki gmin, które zamknęły się kwotą 64 908,5 mld zł. Pomimo zmniejszenia wydatków, znaczny spadek dochodów spowodował, że budżety gmin ogółem osiągnęły w 1992 roku

⁵ Na podstawie: C. Rudzka-Lorentz, *Dochody podatkowe w budżetach gmin*, IG-PiK, Warszawa 1992, s. 10 (maszynopis powielony).

⁶ Na podstawie: *Mały rocznik statystyczny*, GUS, Warszawa 1993, s. 278-279.

niewielki deficyt wynoszący 675,9 mld zł. W porównaniu z dużą nadwyżką osiągniętą w 1991 roku jest to zjawisko niepokojące.

W wyniku zmian wprowadzonych w 1992 roku w systemie finansów lokalnych pogorszyła się przede wszystkim kondycja ekonomiczno-finansowa miast, zwłaszcza dużych. Zdecydowana poprawa nastąpiła natomiast w gminach wiejskich, zwłaszcza tych o charakterze rolniczym. Przykładowo w województwie lubelskim dynamika dochodów własnych przedstawiała się następująco:⁷

1. Spadek nominalnych dochodów własnych lub ich wzrost poniżej wskaźnika inflacji (czyli dochody nominalne w 1992 roku stanowiły od 90 do 140% dochodów z 1991 roku) zanotowano w 5 gminach miejskich, 5 gminach miejsko-wiejskich i 9 wiejskich.

2. Wzrost dochodów nominalnych o 40 do 90% cechował gminę miejską, 4 miejsko-wiejskie i 27 wiejskich.

3. Zwiększenie dochodów własnych o 90 do 140, charakteryzowało 1 gminę miejsko-wiejską i 28 wiejskich.

Są to między innymi skutki zastosowania wcześniej opisanego mechanizmu wyrównawczego w wyliczaniu udziału gmin w podatku dochodowym od osób fizycznych i zmniejszeniu udziałów w podatku dochodowym od osób prawnych. Niesprawiedliwość mechanizmu wyrównawczego wynika między innymi z faktu, że gminy miejskie utrzymują różne instytucje infrastruktury technicznej i społecznej, służące także mieszkańcom gmin wiejskich.

W roku 1993 nie nastąpiły zasadnicze zmiany w systemie finansowym gmin. Przywrócono jedynie obowiązujący w 1991 roku 5% udział w podatku dochodowym od osób prawnych. Likwidację mechanizmu wyrównawczego związanego z podatkiem dochodowym od osób fizycznych zapowiedziano w projekcie *Ustawy o finansach gmin* w 1995 roku. Ponadto projekt ten zakłada zmiany w sposobie naliczania subwencji, polegające na obniżeniu z 85% do 60% progu dochodów kalkulacyjnych, poniżej którego przysługuje subwencja wyrównawcza oraz ustaleniu górnego progu udziału subwencji wyrównawczej w ogólnej kwocie subwencji, a także zwiększenie subwencji na podstawowe wydatki bieżące w gminach o liczbie ludności powyżej 10 tysięcy mieszkańców.

Proponuje się także nowe szczegółowe zapisy regulujące możliwości korzystania przez gminy z kredytów i emisji obligacji.

⁷ M. Miszczuk: *Wpływ ewolucji systemu finansów lokalnych na sytuację ekonomiczną gmin (na przykładzie województwa lubelskiego)*, [w:] *Gospodarka w procesie przemian rynkowych*, pod red. G. Sobczyk, Lublin 1993, s. 187-190.

WNIOSKI

Na podstawie całości zawartych w prezentowanym opracowaniu rozważań można sformułować kilka wniosków.

Po pierwsze, system finansowy gmin jest jeszcze na etapie przybliżania się do stanu docelowego. Silne powiązania ze znajdującym się w katastrofalnej sytuacji budżetem państwa nie służą na pewno bezpieczeństwu finansowemu budżetów lokalnych.

Po drugie, mało jest jeszcze instytucji wspomagających finanse lokalne. Regionalne Izby Obrachunkowe, które powinny spełniać nie tylko funkcje kontroli finansowej, ale także instruktazowo-doradcze, są jeszcze w fazie organizacji. Nie powstały także banki komunalne, które mogłyby zasilać gminy kredytami, emitować obligacje gminne itp. Brakuje też instytucji, które zajęłyby się egzekucją zobowiązań podatkowych, zwłaszcza od dłużników, którymi są duże zakłady państwowe.

Po trzecie, niezależnie od ułomności systemu finansowego gmin do poprawy stanu budżetów lokalnych można doprowadzić poprzez ograniczanie pewnych grup wydatków (na przykład na administrację) oraz zwiększenie dochodów przez stymulowanie rozwoju gospodarczego, promowanie przedsiębiorczości i w ten sposób zwiększanie wpływów podatkowych.⁸

Reasumując można zatem stwierdzić, że demokracja lokalna w Polsce nie ma zbyt silnych podstaw ekonomicznych. Zmiana tej niekorzystnej sytuacji powinna następować dwukierunkowo. Z jednej strony konieczna jest korekta uregulowań prawnych dotyczących finansów gmin, a z drugiej niezbędne jest kreowanie przez samorządy wszelkich możliwych — w ramach istniejącego prawa — działań zmierzających do rozwoju gospodarki gminy i poprzez podatki zwiększania swoich dochodów.

SUMMARY

Polish state reforms in 1990 created legal basis for revival of local self-governments. A wide range of their competences and fully democratic election of local authorities makes that the system could be defined as the local democracy.

The efficiency of new local self-government depends to the great extent on its financial basis. An adequate local financial system was introduced a year later (1991). It divides local incomes into three groups:

- 1) participation in state taxes,
- 2) local taxes and fees,

⁸ Szerzej na ten temat pisze P. Swianiewicz: *Co robić z finansami gminy?* [w:] *Gmina, przedsiębiorczość, promocja*. Pr. zbiorowa pod red. J.P. Georgicy i G. Grzelaka, UW, Warszawa 1992, s. 101-115.

3) state subsidies.

The validity of the new financial law in the first year showed that local authorities had spent their money very carefully. At the same time due to the new financial law a strong stratification of financial conditions has been seen among individual local councils.

The first income group of these mentioned above was changed in 1992. This change caused the transfer of money from rich local councils to poor. The reason of it was the new acquiring mechanism of the reformed personal income tax.

In 1992 also the proportions of local self-governments in income tax, paid by firms, were reduced, which affected severely big cities. In 1993 this rate of participation returned to 1991 level.

As yet Polish local self-governments do not have healthy economic basis, which hampers the developing process of democratization.