

Stanisław Owsiak

Sytuacja finansowa jednostek samorządu terytorialnego w Polsce w warunkach spowolnienia gospodarczego

Ekonomiczne Problemy Usług nr 76, 173-184

2011

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.

STANISŁAW OWSIAK

Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

**SYTUACJA FINANSOWA JEDNOSTEK SAMORZĄDU
TERYTORIALNEGO W POLSCE
W WARUNKACH SPOWOLNIENIA GOSPODARCZEGO**

Wprowadzenie

Dochody państwa, przez które rozumie się tutaj się zarówno dochody władz centralnych, jak i władz lokalnych (samorządowe), oparte są w zdecydowanej części na daninach publicznych. Współczesne państwo jest państwem podatkowym. Fakt ten powoduje silne uzależnienie rozmiarów dochodów państwa od stanu gospodarki, która funkcjonuje według cykli koniunkturalnych¹. Wahania produkcji i dochodów wytworzonych przez gospodarkę skutkują wahaniami dochodów państwa, budżetów władz samorządowych oraz innych funduszy publicznych. Zmienność dochodów publicznych w różnych okresach można przyjąć za zjawisko nieuchronne w tym sensie, że znajduje ono potwierdzenie w długookresowych obserwacjach gospodarki rynkowej. Cykliczność procesów gospodarczych jest zauważalna także w analizie danych makroekonomicznych w Polsce, mimo stosunkowo krótkiego okresu funkcjonowania naszej gospodarki w warunkach rynkowych². Na tym tle rodzi się istotny dylemat związany z kształtowaniem zależności między sytuacją gospodarczą kraju a sytuacją dochodową i wydatkową władz publicznych. Problem polega na tym, że realizowane przez władze publiczne wydatki zarówno w odniesieniu do ich po-

¹ Więcej na ten temat: R. Barczyk, L. Kąsek, M. Lubiński, K. Marczewski, *Nowe oblicza cyklu koniunkturalnego*, PWE, Warszawa 2010.

² Zob. np. P. Skrzypczyński, *Wahania aktywności gospodarczej w Polsce i strefie euro*, Materiały i Studia, NBP, z. nr 227, Warszawa 2008.

ziomu, jak i struktury nie mogą być kształtowane w oderwaniu od zmieniającego się stanu gospodarki. Jednocześnie charakter części realizowanych przez władze publiczne zadań powoduje, że ich poniesienie jest bezwzględnie konieczne. Innymi słowy: część zadań państwa wymaga ciągłości finansowania niezależnie od stanu dochodów publicznych. Wynika to ze znaczenia dóbr dostarczanych przez jednostki publiczne całemu społeczeństwu, społecznościom lokalnym, poszczególnym osobom. Wylania się więc istotny problem poznawczy, również o dużym znaczeniu praktycznym: w jaki sposób zapewnić ciągłość finansowania zadań publicznych w warunkach zmieniających się dochodów publicznych pod wpływem cyklu koniunkturalnego. Sprawa ta zostanie rozważona na przykładzie naszego kraju w związku z obserwowanym w ostatnich latach spowolnieniem gospodarki, przy czym przedmiotem specjalnego zainteresowania będzie sytuacja finansowa jednostek samorządu terytorialnego (JST).

1. Zmiany w produkcji i dochodach publicznych w latach 2007–2010

Sytuacja finansów publicznych zależy – jak już podkreśliliśmy – od stanu gospodarki oraz od fluktuacji wytworzonych dochodów. Wahania w cyklu koniunkturalnym na ogół mierzy się zmianami w produkcji (PKB) po wyeliminowaniu inflacji. Jednak dla władz publicznych istotne są także zmiany w PKB w ujęciu nominalnym, gdyż dochody z danin (podatków) są realizowane w cenach bieżących. Analizę związków między zmianami w produkcji i dochodach gospodarki a dochodami publicznymi rozpoczniemy od obserwacji wielkości i dynamiki produkcji, przy uwzględnieniu zarówno cen bieżących, jak i cen stałych. W tabeli 1 przedstawione zostały zmiany w PKB w latach 2007–2010.

Tabela 1

Zmiany w Produkcie Krajowym Brutto w Polsce (rok poprzedni = 100,0)

Wyszczególnienie	2007	2008	2009	2010
PKB (mld zł)	1.132	1.275	1.344	1.415
Zmiana PKB w cenach bieżących (%)	10,6	12,6	5,4	5,5
Zmiana PKB w cenach stałych (%)	6,8	5,1	1,7	3,8

Źródło: Mały rocznik statystyczny Polski 2011, GUS, s. 475.

Na podstawie danych zawartych w tabeli 1 można stwierdzić, że w analizowanym okresie PKB w ujęciu bezwzględny wzrastał, chociaż tempo w wzrostu w latach 2009–2010 było niższe w stosunku do lat wcześniejszych. Spowolnienie wystąpiło zwłaszcza w roku 2009, tak w ujęciu nominalnym, jak i realnym. Na stan polskiej gospodarki niewątpliwym wpływ miał kryzys finansowy i ekonomiczny na świecie. Skutkiem i symptomem zarazem załamania gospodarki światowej były spadki produkcji w wielu krajach należących do Unii Europejskiej, które są ważnymi partnerami gospodarczymi Polski. Chodzi tutaj zwłaszcza o gospodarkę Niemiec³.

Wpływ spowolnienia w gospodarce na dochody budżetu państwa oraz łączne dochody budżetów jednostek samorządowych w latach 2007–2010 przedstawiono w tabeli 2. Z danych tych wynika, że spadek tempa wzrostu dochodów zarówno budżetu państwa, jak i budżetów JST nastąpił już w roku 2008, kiedy gospodarka polska zaczęła zwalniać.

Tabela 2

Dochody budżetu państwa oraz budżetów jednostek samorządu terytorialnego w latach 2007–2010 (rok poprzedni = 100,0)

Wyszczególnienie	2007	2008	2009	2010
Dochody budżetu państwa (mld zł)	236,4	253,5	274,2	292,1*
Zmiana dochodów budżetu państwa (%)	19,6	7,2	8,2	6,5
Dochody JST (mld zł)	131,4	142,6	154,8	162,8
Zmiana w dochodach JST (%)	12,3	8,5	8,5	5,8

* W celu porównywalności w pozycji tej znajdują się dochody budżetu środków europejskich według ustawy budżetowej.

Źródło: dane Ministerstwa Finansów.

Spadek tempa wzrostu dochodów JST był wolniejszy niż budżetu państwa, co może być do pewnego stopnia zaskakujące. Częściowe wyjaśnienie takiego stanu rzeczy znajdujemy w strukturze dochodów budżetów władz samorządowych, która została zaprezentowana w tabeli 3.

³ W roku 2009 PKB w Niemczech spadł o 4,7% w stosunku do roku poprzedniego, tymczasem kraj ten jest dla Polski głównym partnerem handlowym, gdyż eksport do Niemiec wynosi około 26% całego eksportu, a importu – ponad 20%. (Mały rocznik statystyczny Polski 2011, GUS, s. 387).

Tabela 3

Dochody jednostek samorządowych według głównych rodzajów (rok poprzedni = 100,0)

Wyszczególnienie	2007	2008	2009	2010
Dochody własne JST (mld zł)	74,1	78,3	75,3	78,6
Zmiana w dochodach własnych JST (%)	17,8	5,7	-3,8	4,4
Subwencja ogólna (mld zł)	36,8	40,5	45,3	47,2
Zmiana w subwencji ogólnej (%)	6,7	10,0	11,9	4,2
Dotacje celowe (mld zł)	20,5	23,8	22,6	25,8
Dotacje celowe (%)	4,6	16,1	-5,1	14,1
Dotacje rozwojowe (mld zł)	-	-	11,6	11,2

Źródło: sprawozdania z wykonania budżetu państwa za poszczególne lata.

W okresie spowolnienia gospodarczego załamały się dochody własne JST. Stanowią je przede wszystkim dochody z udziałów w podatkach dochodowych (PIT i CIT). Podatki te są silnie uzależnione od zmian w dynamice PKB. Dochody JST z tytułu udziału w CIT spadły z 7,5 mld zł w roku 2008 do 6,6 mld zł w 2009 roku i 6,1 mld zł w roku 2010. Dochody JST z tytułu udziału w PIT spadły z 28,5 mld zł w roku 2008 do 26,9 mld zł w roku 2009 i roku 2010⁴.

W ostatnich latach analizowanego okresu dodatkowo negatywny wpływ na dochody zarówno budżetu państwa, jak i budżetów samorządowych wywarła obniżka stawek w podatku dochodowym od osób fizycznych PIT.

W tej sytuacji na skutki spadku dochodów własnych (w 2009 roku bezwzględnego) łagodząco oddziaływała subwencja ogólna z budżetu państwa, która wzrastała w najtrudniejszym dla gospodarki okresie. Zwracają też uwagę stosunkowo wysokie dotacje celowe od rządu dla władz samorządowych związane z programami unijnymi. Dotacje celowe z budżetu państwa również łagodziły skutki spadku dochodów własnych jednostek samorządu terytorialnego.

2. Alokacja dochodów publicznych przez jednostki samorządowe

Jednostki samorządu terytorialnego są ważnym elementem nie tylko sektora finansów publicznych, lecz także całej gospodarki. Jednostki te łącznie alo-

⁴ Źródło: Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2010 r., Rada Ministrów, Warszawa 2011.

kują około jednej trzeciej finansowych środków publicznych ogółem, co stanowi około 13% PKB⁵.

Interesujące jest spojrzenie na wielkość wydatków budżetowych jednostek samorządu terytorialnego w okresie niższego tempa wzrostu gospodarczego. W tabeli 4 przedstawione są zmiany w wydatkach budżetów JST w ujęciu bezwzględnym i procentowym.

Tabela 4

Wydatki jednostek samorządowych według głównych rodzajów (rok poprzedni = 100,0)

Wyszczególnienie	2007	2008	2009	2010
Wydatki JST ogółem (mld zł)	129,1	145,2	167,8	177,7
Zmiana w wydatkach ogółem JST (%)	7,6	12,5	15,6	5,9
Wydatki bieżące (mld zł)	102,0	113,3	124,7	133,5
Zmiana w wydatkach bieżących (%)	7,3	11,1	10,1	7,0
Wydatki majątkowe (mld zł)	27,1	31,9	43,1	44,2
Zmiana w wydatkach majątkowych (%)	8,8	17,7	35,1	2,6

Źródło: sprawozdania z wykonania budżetu państwa za poszczególne lata.

Z danych tabeli 4 wynika, że pomimo spadku tempa wzrostu dochodów JST ogółem, jak też spadku tempa dochodów własnych (w roku 2009 spadek w ujęciu bezwzględnym), wydatki JST wzrastały dynamicznie w latach 2008–2009. Wzrost ten był ciągnięty przez wydatki inwestycyjne, związane z realizowanymi przez samorządy programami unijnymi. Fakt, że w warunkach zmniejszonego tempa dochodów JST ogółem, a w roku 2009 załamania dochodów własnych, nie nastąpiło mechaniczne dostosowanie wydatków, należy ocenić pozytywnie z punktu widzenia efektywnej alokacji środków publicznych. Warto zaznaczyć, że w okresach trudności finansowych podmiotów publicznych dokonywane cięcia dotyczą w pierwszej kolejności wydatków na inwestycje, jako działanie mniej ryzykowne ze względów politycznych. Cięcia w wydatkach inwestycyjnych, wstrzymanie realizacji projektów oznaczają zamrożenie poniesionych nakładów z możliwością ich częściowej lub całkowitej utraty. Działania takie byłyby wyrazem ortodoksji fiskalnej zalecającej bezwarunkowe dostosowanie wydatków do zmniejszających się dochodów. Jeżeli działania ta-

⁵ Obliczono na podstawie danych ze Sprawozdania z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2010 r., op. cit.

kie zostają odrzucone jako nieefektywne, to jednak nie mogą one zachęcać do ryzykownych zachowań władz samorządowych.

Analiza sytuacji finansowej władz samorządowych prowadzi do wniosku, że łagodzenie skutków spowolnienia gospodarczego odbywało się przede wszystkim „kosztem” istotnego wzrostu zadłużenia (tabela 5).

Tabela 5

Dług jednostek samorządowych na tle długu Skarbu Państwa (rok poprzedni = 100,0)

Wyszczególnienie	2007	2008	2009	2010
Dług Skarbu Państwa (mld zł)*	501,5	565,4	622,4	701,9
Zmiana w długu Skarbu Państwa (%)	4,8	12,7	10,1	12,7
Dług JST (mld zł)	25,9	28,8	40,3	55,1
Zmiana w długu JST	4,0	11,2	39,9	36,7

* Według miejsca emisji.

Źródło: sprawozdania z wykonania budżetu państwa za poszczególne lata.

Przy spowolnieniu gospodarki nastąpił lawinowy wzrost długu rządowego (o 40%) i długu samorządowego (o 118%). Jeżeli nawet przy ocenie wzrostu zadłużenia władz samorządowych uwzględnimy efekt bazy (niskiej), to i tak wzrost długu samorządowego w takim tempie jest zastanawiający. Porównanie kwot zwiększonej subwencji ogólnej, kwot dotacji celowych, z kwotami przyrostu długu władz samorządowych pozwala więc stwierdzić, że to wymuszone zadłużanie się JST stanowi główny amortyzator łagodzący negatywne skutki spowolnienia gospodarki. Wobec mniejszych, niż planowano, dochodów budżetów władz samorządowych, na skutek spowolnienia gospodarki, jedynym źródłem finansowania rozpoczętych lub zaprojektowanych inwestycji mogły być – w krótkim horyzoncie czasowym – zaciągane pożyczki. Fakt ten musi być uwzględniony przy propozycjach wszelkich zmian w dotychczasowych zasadach kontroli zadłużenia JST.

W dłuższym okresie odrywanie możliwości wydatkowych państwa, w tym także władz samorządowych, od realnych procesów w gospodarce może być, rzecz jasna, niebezpieczne, o czym przekonało się wiele krajów. Nadmierne zadłużanie się władz samorządowych zagrażać może realizacji bieżących zadań jednostek samorządowych w związku z koniecznością spłaty zaciągniętych pożyczek i ponoszonymi kosztami ich obsługi. Niemniej jednak zmiany w zakre-

sie ustalanych reżimów zadłużeniowych w stosunku do władz samorządowych muszą uwzględniać w sposób należyty przyczyny powstającego długu samorządowego. W kontekście analizy takich przyczyn nie można pomniejszać wkładu sektora samorządowego we wzrost gospodarczy, rozwój infrastruktury i absorpcję środków unijnych. Przyrost długu samorządowego w analizowanym okresie był związany przede wszystkim z powiększaniem majątku komunalnego. Ekonomiczna treść długu samorządowego jest więc inna niż zdecydowana większość długu rządowego, który zwiększa się głównie pod wpływem presji bieżących wydatków, a także na skutek nierozważnych decyzji obniżających dochody z tytułu podatków dochodowych, jak też dochody innych funduszy publicznych (Funduszu Ubezpieczeń Społecznych na skutek obniżania składki rentowej).

3. Wpływ zmian instytucjonalnych na finanse samorządowe

Na wielkość dochodów władz samorządowych wpływ mają, rzecz jasna, rozwiązania instytucjonalne. W zakres tych rozwiązań wchodzi system danin publicznych, jak również system podziału dochodów publicznych między władze centralne a władze lokalne. Dlatego też wszelkie zmiany w systemie danin publicznych implikujące poziom zasilania finansowego władz samorządowych powinny być dokonywane niezwykle ostrożnie, po wykonaniu pogłębionych analiz i wyliczeniach hipotetycznych skutków dla zadań realizowanych przez jednostki samorządowe. Ocena dokonanych w ostatnich latach zmian instytucjonalnych jest krytyczna. Zmiany w podatkach dochodowych dokonywane były w powodów doktrynalnych i odbiły się negatywnie zarówno na stanie budżetu państwa, jak i na budżetach samorządowych. Niekorzystny stan finansów samorządowych na skutek osłabienia tempa wzrostu gospodarczego został spotęgowany błędnymi decyzjami o obniżeniu stawek podatkowych oraz wprowadzaniu ulg w podatku dochodowym od osób fizycznych.

Jakkolwiek respektowanie jednorodnej doktryny państwa (unitarnego) jest w pełni racjonalne, zwłaszcza w kontekście budowy i funkcjonowania systemu finansów publicznych, to jednak trzeba zauważyć, że władze centralne znajdują się w uprzywilejowanej pozycji. Na szczeblu krajowym podejmowane są decyzje podatkowe (centralne władztwo), decyzje o podziale dochodów publicznych między władze centralne a władze samorządowe, określane są warunki zaciągania długu lokalnego. Nakłada to szczególną odpowiedzialność władz central-

nych za skutki podejmowanych decyzji odnośnie do poziomu finansowania (wydatków) władz samorządowych. Dotyczy to również ograniczeń nakładanych na JST w zakresie zaciągania długu. Determinacja rządu w sprawie zachowania kontroli nad zadłużaniem się sektora finansów publicznych (*General Government*), w tym dążenie do nieprzekroczenia drugiego progu ostrożnościowego (relacja długu publicznego do PKB nie większa niż 55%), jest w pełni zrozumiała. Jednakże ze względu na to, że dług lokalny stanowi jeden z amortyzatorów łagodzących skutki słabnących dochodów budżetowych JST, radykalne zmiany w tym zakresie nie są wskazane. W przypadku władz samorządowych ograniczenia takie nakładane w trakcie realizacji projektów inwestycyjnych przy zaangażowaniu środków unijnych byłyby wręcz szkodliwe. W związku z tym wycofanie się rządu z proponowanych zmian, polegających na niekorzystnych dla władz samorządowych metodach liczenia ich zadłużenia i osiągnięcie kompromisu rządu z przedstawicielami samorządu, trzeba uznać za racjonalne⁶. Zmiany w zakresie ograniczania swobody zaciągania długu lokalnego powinny bowiem uwzględniać zarówno bezpieczeństwo finansów publicznych, jak też priorytety w rozwoju lokalnym i regionalnym.

4. Możliwości stabilizowania dochodów budżetów samorządowych

Spowolniony wzrost gospodarczy przekłada się na obniżenie dochodów, co utrudnia realizację zadań władz samorządowych. Ze względu na to, że JST dostarczają ludności podstawowe dobra publiczne, w ramach realizowanych przez nie zadań własnych, ich pozycja finansowa powinna być do pewnego stopnia chroniona przez władze centralne przed skutkami spadku dochodów publicznych państwa. Amortyzatorem łagodzącym ubytek dochodów w warunkach spowolnienia (kryzysu) może być – jak już zauważyliśmy – subwencja ogólna i dotacje ze szczebla centralnego dla JST. Rozwiązanie to jest stosowane w praktyce, gdyż poziom subwencji dla JST jest prawnie chroniony i należy do tzw. sztywnych wydatków budżetu państwa, które mają pierwszeństwo przed innymi wydatkami. Z danych przedstawionych wyżej wynika, że subwencja ogólna odegrała ważną rolę stabilizującą dochody władz samorządowych w roku 2009, a więc w okresie największego spowolnienia gospodarki

⁶ P. Skwirowski, *Rząd nie „zamorduje” samorządów. Jest zgoda*, „Gazeta Wyborcza”, http://wyborcza.biz/biznes/1,101562,9667781,Rzad_nie_zamorduje_samorzadow_Jest_zgoda.html (26.05.2011).

oraz spadku dochodów własnych w budżetach JST. Wskazanie na taką stabilizującą rolę subwencji ogólnej w zasilaniu finansowym władz samorządowych jest o tyle ważne, że od pewnego czasu w Polsce pojawiają się koncepcje, aby zarówno zwiększać udziały władz samorządowych w podatkach dochodowych, jak i w podatkach pośrednich, a ściślej podatku od towarów i usług⁷. Zwiększeniu takiemu miałyby stowarzyszyć ograniczanie udziału subwencji ogólnej w dochodach budżetów JST. Pomysły takie można uznać za ryzykowne, gdyż stopień uzależnienia sytuacji finansowej władz samorządowych od cyklu koniunkturalnego uległby dalszemu zwiększeniu. Ta krytyczna uwaga nie oznacza ignorowania związku między procesami wzrostu gospodarczego a poziomem wydatków publicznych, niemniej jednak ograniczanie wpływu zmian w cyklu koniunkturalnym powinno odbywać się w inny sposób i dotyczyć całego systemu finansów publicznych. Konieczne byłoby wprowadzenie rozwiązań instytucjonalnych, które stabilizowałyby system zasilania finansowego ze względu na przebieg cyklu koniunkturalnego. Stabilizacji takiej mogłoby sprzyjać utworzenie funduszu stabilizacyjnego finansów publicznych, który umożliwiałby kumulowanie części środków finansowych z dochodów powstających w warunkach wysokiego wzrostu gospodarczego. Ich rozdysponowywanie następowałoby w warunkach osłabienia tempa wzrostu. Rozwiązanie takie sprzyjałoby stabilizowaniu źródeł zasilania finansowego podmiotów sektora publicznego. W obecnym stanie prawnym możliwości wykorzystania w takiej roli zarówno budżetu państwa, jak i budżetów władz samorządowych są ograniczone ze względu na zasadę roczności budżetowania. Rezygnacja z zasady roczności w dającej się przewidzieć perspektywie jest politycznie i ustrojowo wykluczona. Powstanie takiego funduszu byłoby też zgodne z zaleceniami Komisji Europejskiej, która wskazała jeszcze w Pakcie Stabilizacji i Wzrostu Gospodarczego na konieczność bardziej racjonalnego wydatkowania środków w fazie wzrostu gospodarki⁸. Polityka taka pozwoliłaby stabilizować poziom zasilania finansowego podmiotów publicznych, a tym samym w pełni wykorzystywać możliwości tkwiące w nowoczesnym programowaniu budżetowym, którego elementem jest wydłużenie horyzontu planowania i finansowania zadań publicznych.

⁷ *Samorząd chce udziału w VAT*, „Gazeta Prawna”, http://podatki.gazetaprawna.pl/artykuly/26268,samorzad_chce_udzialu_w_vat.html (26.05.2011); *Rząd musi zmienić system, gminy nie poradzą sobie same*, „Rzeczpospolita”, <http://www.rp.pl/artykul/689636.html?print=tak> (20.07.2011).

⁸ Por. Uchwała Rady Europejskiej odnośnie Paktu o Stabilizacji i Wzroście Gospodarczym, Amsterdam 17 czerwca 1997, Dz. Urz. UE 97/C 236/01.

Uzależnienie stanu finansów publicznych od cyklu koniunkturalnego zostało docenione przez Komisję Europejską, która oceniając stopień kryterium realizacji fiskalnego przez kraje członkowskie UE, uwzględnia wpływ wahań w aktywności gospodarczej na nierównowagę budżetową⁹.

Podsumowanie

Z przeprowadzonej wyżej analizy można wyprowadzić kilka wniosków.

1. Przy podatkowym charakterze współczesnego państwa jego dochody i wydatki publiczne są nieuchronnie skazane na niestabilność wynikającą z cyklicznych wahań gospodarki.
2. Państwo, a więc zarówno władze centralne, jak i władze samorządowe, muszą ten fakt należycie uwzględnić przy planowaniu działalności. Podejście takie byłoby symptomem racjonalnych zachowań władz publicznych.
3. Wyrazem takich zachowań powinna być także pogłębiona analiza potencjalnych skutków zmian instytucjonalnych zarówno w dochodach władz samorządowych, jak i w regułach zadłużania się narzuconych im przez władze centralne.
4. W przypadku zmiany reguł zadłużania się władz samorządowych konieczne jest uwzględnienie przyczyn powstawania długu samorządowego, a zwłaszcza jego ekonomicznej treści (przyrost majątku samorządowego).
5. Przy rozważanych zmianach istniejącego w Polsce systemu zasilania finansowego trzeba uwzględnić stabilizującą rolę subwencji ogólnej z budżetu państwa dla budżetów samorządowych w okresie wahań produkcji (cykl koniunkturalny).
6. Do silniejszego niż obecnie uzależnienia sytuacji finansowej JST prowadzić będzie zwiększenie udziałów władz samorządowych w podatkach centralnych zarówno dochodowych, jak i ustanowienie udziału w podatku od towarów i usług.
7. Konieczne jest tworzenie nadwyżek budżetowych w okresach (latach) wysokiego tempa wzrostu gospodarczego, które stanowiłyby ekonomiczną (nie rachunkową) rezerwę dla władz samorządowych w okre-

⁹ *Cyclical Adjustment of Budget Balances*, European Commission, Directorate General ECFIN Economic and Financial Affairs, Spring 2010.

sach mniejszych dochodów na skutek wolniejszego, niż zakładano, tempa wzrostu gospodarczego.

8. Rozwiązanie takie byłoby zgodne z proponowanym wyżej utworzeniem funduszu stabilizacyjnego finansów publicznych¹⁰.

Literatura

- Barczyk R., Kąsek L., Lubiński M., Marczewski K., *Nowe oblicza cyklu koniunkturalnego*, PWE, Warszawa 2010.
- Cyclical Adjustment of Budget Balances*, European Commission, Directorate General ECFIN Economic and Financial Affairs, Spring 2010.
- Mały rocznik statystyczny Polski 2011, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2011.
- Nowe zarządzanie finansami publicznymi w warunkach kryzysu*, red. S. Owsiak, PWE, Warszawa 2011.
- Rząd musi zmienić system, gminy nie poradzą sobie same*, „Rzeczpospolita”, <http://www.rp.pl/artykul/689636.html?print=tak> (20.07.2011).
- Samorząd chce udziału w VAT*, „Gazeta Prawna”, http://podatki.gazetaprawna.pl/artykuly/26268,samorzad_chce_udzialu_w_vat.html (26.05.2011).
- Skrzypczyński P., *Wahania aktywności gospodarczej w Polsce i strefie euro*. Materiały i Studia, NBP, z. nr 227, Warszawa 2008.
- Skwirowski P., *Rząd nie „zamorduje” samorządów. Jest zgoda*, „Gazeta Wyborcza”, http://wyborcza.biz/biznes/1,101562,9667781,Rzad_nie__zamorduje__samorzado_w__Jest_zgoda.html (26.05.2011).
- Sprawozdania z wykonania budżetu państwa za lata 2007, 2008, 2009, 2010, Ministerstwo Finansów.
- Uchwała Rady Europejskiej odnośnie do Paktu o Stabilizacji i Wzroście Gospodarczym, Amsterdam 17 czerwca 1997, Dz. Urz. UE 97/C 236/01.

¹⁰ Por. S. Owsiak, *Stabilność systemu zasilania finansowego a nowatorskie zarządzanie podmiotami publicznymi w warunkach kryzysu*, w: *Nowe zarządzanie finansami publicznymi w warunkach kryzysu*, red. S. Owsiak, PWE, Warszawa 2011.

THE FINANCIAL CONDITION OF LOCAL SELF-GOVERNMENT UNITS IN POLAND DURING CONDITIONS OF ECONOMIC DOWNTURN

Summary

The modern State is a system based on the collection of tax revenues. This in turn means that the inflow of tax revenues strongly influences economic performance, which are determined by business cycles. The cyclicity of business processes is also evident via the analysis of macroeconomic data in Poland, despite a relatively short period of economic operations under market conditions. Public revenue, both in central authorities and local authorities (municipalities), forms a share of national output (GDP). This means that fluctuations in production as well as the income generated from the economy results in public revenue fluctuations. In this article the economic impact of the downturn was presented in Poland according to the size and structure of self-government incomes over the period 2007–2010. The effect of institutional changes (tax reduction & tax relief) were also considered. The conclusion is that the public revenue system should also take into account fluctuations in revenue owing to changes in economic business cycles. The financial stability of local governments is of primary importance to the population, especially given that a substantial part of the public goods provided are financed by municipal governments.

Translated by David Clowes Ph. D. in Economics