

PRACE NAUKOWE

Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu

RESEARCH PAPERS

of Wrocław University of Economics

Nr 346

Finanse publiczne

Redaktorzy naukowi

Jerzy Sokołowski

Michał Sosnowski



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
Wrocław 2014

Redakcja wydawnicza: Barbara Majewska
Redakcja techniczna: Barbara Łopusiewicz
Korekta: K. Halina Kocur
Łamanie: Małgorzata Czupryńska
Projekt okładki: Beata Dębska

Publikacja jest dostępna w Internecie na stronach:
www.ibuk.pl, www.ebscohost.com,
w Dolnośląskiej Bibliotece Cyfrowej www.dbc.wroc.pl,
The Central and Eastern European Online Library www.ceeol.com,
a także w adnotowanej bibliografii zagadnień ekonomicznych BazEkon
http://kangur.uek.krakow.pl/bazy_ae/bazekon/nowy/index.php

Informacje o naborze artykułów i zasadach recenzowania znajdują się
na stronie internetowej Wydawnictwa
www.wydawnictwo.ue.wroc.pl

Kopiowanie i powielanie w jakiegokolwiek formie
wymaga pisemnej zgody Wydawcy

© Copyright by Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu
Wrocław 2014

ISSN 1899-3192

ISBN 978-83-7695-477-6

Wersja pierwotna: publikacja drukowana

Druk i oprawa:
EXPOL, P. Rybiński, J. Dąbek, sp.j.
ul. Brzeska 4, 87-800 Włocławek

Spis treści

Wstęp	9
Agnieszka Deresz, Marian Podstawka: Tendencje zmian dochodów budżetu państwa w latach 2000-2012	11
Joanna Działo: Ewolucja ilościowych reguł fiskalnych w Unii Europejskiej w okresie kryzysu gospodarczego	25
Romana Głowicka-Wołoszyn, Feliks Wysocki: Uwarunkowania społeczno-ekonomiczne samodzielności finansowej gmin województwa wielkopolskiego	34
Mateusz Halka: Poprawa efektywności zamówień publicznych a sektor MSP	45
Tomasz Holeccki, Magdalena Syrkiewicz-Światała, Karolina Sobczyk, Katarzyna Lar, Michał Wróblewski: Współpraca samorządu terytorialnego z podmiotami ekonomii społecznej w obszarze ochrony zdrowia	53
Małgorzata M. Hybka: Transfery i finansowe instrumenty hybrydowe – komponenty agresywnej strategii podatkowej?.....	62
Agnieszka Jachowicz: Project realization in local self-government units after accession to the European Union	73
Aleksandra Jurkowska: Czynniki determinujące wycenę kontraktów CDS wystawianych na dług rządowy na świecie i w Polsce	81
Dorota Kawiorska: Kryzys zadłużenia jako stymulator reform w systemach ochrony zdrowia państw członkowskich Unii Europejskiej.....	92
Elwira Leśna-Wierszołowicz: Rozwój rynku pracowniczych programów emerytalnych w Polsce	103
Danuta Mierzwa, Magdalena Matkowska: Transmisja negatywnych zjawisk kryzysu finansowego na gospodarkę Polski.....	113
Danuta Miłaszewicz: Dążenie do stabilności fiskalnej na przykładzie polskiej gospodarki	124
Magdalena Miszczuk: Makroekonomiczne uwarunkowania sytuacji finansowej gmin.....	133
Katarzyna Owsiak: Problem efektywności wydatków jednostek samorządu terytorialnego.....	142
Monika Pasternak-Malicka: Sytuacja na rynku pracy młodych osób i jej wpływ na podejmowanie pracy nielegalnej.....	151
Paweł Piątkowski: Wybrane konsekwencje kryzysu zadłużeniowego w Unii Europejskiej w obszarze długu publicznego.....	166

Elwira Pindyk: Podatek od nieruchomości jako źródło dochodów a rozwój gminy	181
Wojciech Piontek: Opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Zagadnienia teoretyczne i prawne	192
Adriana Politaj: Wpływ pomocy publicznej na sytuację na rynku pracy w krajach Unii Europejskiej	204
Halina Rechul: Część oświatowa subwencji ogólnej jako podstawowe źródło finansowania wydatków na oświatę jednostek samorządu terytorialnego w Polsce	215
Magdalena Rękas: Tax instruments as an element of pro-family policy in France and in Poland	224
Alicja Sekuła: Analiza dochodów z udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych w gminach województwa pomorskiego	235
Przemysław Siudak: Rola specjalnych stref ekonomicznych w przyciąganiu bezpośrednich inwestycji zagranicznych na teren Polski	246
Michał Sosnowski: Sprawność fiskalna podatków pośrednich	257
Joanna Spychała: Zadłużenie publiczne i wzrost gospodarczy w unii gospodarczej i walutowej w latach 2006-2013	270
Marcin Spychała: Zmiany w strukturze pomocy publicznej udzielanej przedsiębiorstwom po wstąpieniu Polski do Unii Europejskiej	279
Edyta Sygut: Podatki i opłaty lokalne jako źródła dochodów gmin na przykładzie województwa śląskiego	289
Maciej Szczepkowski: Zasadność opodatkowania majątku	299
Tomasz Śmietanka: Budżet gmin Grójec, Koźienice, Szydłowiec w latach 2003-2012 jako instrument równoważenia rozwoju lokalnego	312
Radosław Witczak: Ocena nieprawidłowości w zastosowaniu metod szacowania podstawy opodatkowania dochodu w świetle orzeczeń NSA w 2013 r.	327
Iwona Wojciechowska-Toruńska: Fiscal discipline in a Muslim country – a case of Turkey	337
Dorota Wyszowska, Marzanna Poniatowicz: Wpływ systemu wyrównywania dochodów na możliwości inwestycyjne gmin w Polsce	347
Adam Wyszowski: Preferencje podatkowe jako funkcja obciążeń podatkowych	359
Jolanta Zawora: Sytuacja dochodowa samorządów gminnych w Polsce	368
Arkadiusz Żabiński: Znaczenie ulg podatkowych w procesie zwiększania wydatków badawczo-rozwojowych przedsiębiorstw	377

Summaries

Agnieszka Deresz, Marian Podstawka: Changes in the government budget revenues in 2000-2012	24
---	----

Joanna Działo: Evolution of numerical fiscal rules in the European Union in the period of economic crisis.....	33
Romana Głowicka-Woloszyn, Feliks Wysocki: Socio-economic background of financial self-sufficiency of Greater Poland communes	44
Mateusz Halka: Improving the efficiency of public procurement and SME sector.....	52
Tomasz Holeccki, Magdalena Syrkiewicz-Świtała, Karolina Sobczyk, Katarzyna Lar, Michał Wróblewski: Cooperation of local government with social economy entities in the area of healthcare	61
Malgorzata M. Hybka: Hybrid transfers and financial instruments – aggressive tax strategy components?	72
Agnieszka Jachowicz: Realizacja projektów inwestycyjnych przez jednostki samorządu terytorialnego po akcesji do Unii Europejskiej	80
Aleksandra Jurkowska: The determinants of the sovereign CDS pricing on the global market and in Poland	91
Dorota Kawiorska: The financial crisis as a stimulator of reforms in the health systems of Member States of the European Union	102
Elwira Leśna-Wierszolicz: The development of employee pension programs market in Poland	112
Danuta Mierzwa, Magdalena Matkowska: Transmission of negative phenomena of financial crisis on the Polish economy.....	123
Danuta Miłaszewicz: Pursuing fiscal sustainability on the example of the Polish economy.....	132
Magdalena Miszczuk: Macroeconomic conditions of the financial situation of local governments.....	141
Katarzyna Owsiak: Problem of the effectiveness of expenditure of local governments.....	150
Monika Pasternak-Malicka: The impact of the labor market on young people and their willingness to take up illegal employment.....	165
Paweł Piątkowski: Selected consequences of debt crisis in the European Union in the area of public debt	180
Elwira Pindyk: Property tax as a source of income vs. municipality development	191
Wojciech Piontek: The fee for municipal waste management. Theoretical and legal issues	203
Adriana Politaj: State aid for employment vs. a situation on the labour market in the European Union	214
Halina Rechul: The educational component of the general subsidy as the main source of financial funding that local government units have for educational expenditures	223
Magdalena Rekas: Instrumenty podatkowe jako element polityki rodzinnej we Francji i Polsce.....	234

Alicja Sekuła: Analysis of revenue from shares in the personal income tax in the municipalities of Pomeranian Voivodeship.....	245
Przemysław Siudak: The role of special economic zones in attracting direct foreign investments to Poland	256
Michał Sosnowski: Fiscal efficiency of indirect taxes	269
Joanna Spychała: Public debt and economic growth in the Economic and Monetary Union in the period 2006-2013	278
Marcin Spychała: Changes in the structure of state aid after Poland's accession to the European Union	288
Edyta Sygut: Local taxes and fees as a source of revenue of communes on the example of the Silesian Voivodeship	298
Maciej Szczepkowski: Legitimacy of property taxation	311
Tomasz Śmietanka: The budget of Kozenice, Grojec, Szydłowiec communes in the years 2003-2012 as an instrument of sustainable development on the local level.....	326
Radosław Witczak: Evaluation of the incorrectness of estimating of tax base in income taxes in the verdicts of Supreme Administrative Court in 2013	336
Iwona Wojciechowska-Toruńska: Dyscyplina fiskalna w kraju muzułmańskim – przykład Turcji	346
Dorota Wyszowska, Marianna Poniawicz: System of revenue equalization and investment possibilities of communities in Poland	358
Adam Wyszowski: Tax expenditures as a function of burdens of taxation... ..	367
Jolanta Zawora: The income situation of local governments in Poland.....	376
Arkadiusz Żabiński: The importance of tax concessions in the process of increasing the research-development expenditure-in enterprises	389

Magdalena Miszczuk

Politechnika Lubelska

e-mail: m.miszczuk@pollub.pl

MAKROEKONOMICZNE UWARUNKOWANIA SYTUACJI FINANSOWEJ GMIN

Streszczenie: Celem artykułu jest zbadanie, czy sytuacja gospodarcza wpływała na finanse gmin w Polsce. Do analizy przyjęto następujące wskaźniki określające sytuację gospodarczą: PKB, stopę inflacji i stopę bezrobocia. Sytuację finansową gmin określono na podstawie analizy ich dochodów i wydatków. W badaniu wykorzystano dane zbiorcze wszystkich gmin (od 1999 r. również miast na prawach powiatu). Badaniem objęto lata 1991-2012. Głównym narzędziem zastosowanym w badaniu jest analiza porównawcza badanych wielkości w trzech okresach. Pierwszy był związany z okresem transformacyjnym i obejmował lata 1991-1994. Drugi, tj. lata 1995-2007, związany był ze wzrostem gospodarczym i zmianami transformacyjnymi, z wyraźnym spowolnieniem w latach 1999-2003. Trzeci okres natomiast dotyczył lat 2008-2012 i przypadał na kryzys gospodarczy. Na podstawie przeprowadzonej analizy danych liczbowych można stwierdzić, że istnieje wyraźna zależność pomiędzy sytuacją gospodarczą a potencjałem dochodowym i wydatkowym gmin.

Słowa kluczowe: gmina, uwarunkowania makroekonomiczne, sytuacja finansowa gmin.

DOI: 10.15611/pn.2014.346.13

1. Wstęp

Samorząd terytorialny na szczeblu lokalnym powołano w 1990 r., a w 1991 r. wprowadzono system dochodów i subwencjonowania gmin [Ustawa z 14 grudnia 1990]. Od tego czasu finanse jednostek samorządu terytorialnego podlegały zmianom. Wynikały one z jednej strony z doskonalenia przepisów prawnych regulujących finanse, a z drugiej były wynikiem sytuacji gospodarczej. W literaturze dotyczącej finansów gmin wiele miejsca poświęcono analizie przepisów regulujących finanse gmin pod kątem ich wpływu na sytuację finansową tych jednostek samorządowych. Natomiast rzadko przedmiotem badań była ocena wpływu makroekonomicznych uwarunkowań na sytuację finansową gmin. Celem pracy zatem jest zbadanie, czy koniunktura gospodarcza lub spowolnienie gospodarcze wpływały na sytuację finansową gmin i czy w związku z tym można uznać, że podatki zasilające gminy spełniają podatkową zasadę elastyczności, tj. reagują na procesy gospodarcze [Owsiak 2005].

Do analizy przyjęto następujące wskaźniki określające sytuację gospodarczą: produkt krajowy brutto, stopa inflacji i stopa bezrobocia. Przyjęcie wskaźnika PKB do analizy sytuacji gospodarczej nie budzi wątpliwości. Jest to powszechnie stosowany miernik rozwoju gospodarczego [Piech (red.) 2012]. Rosnąca inflacja natomiast powoduje negatywne skutki między innymi w zakresie oszczędzania, co przekłada się na inwestycje w gospodarce [Oyrzanowski 1997] i jest w związku z tym ważnym elementem oceny stanu gospodarki. Poza tym pozwala na określenie realnych wielkości innych mierników. Poziom bezrobocia mierzony jego stopą z kolei wskazuje na stopień wykorzystania zasobów pracy i pozwala na ocenę głębokości recesji czy kryzysów gospodarczych [Stiglitz 2004].

Sytuację finansową gmin określono na podstawie analizy dochodów ogółem i dochodów podatkowych oraz wydatków ogółem i wydatków majątkowych z uwzględnieniem ich dynamiki. Analiza dochodów podatkowych pozwoliła na weryfikację założenia, że podatki zasilające gminy spełniają zasadę elastyczności. Natomiast wydatki majątkowe gmin (głównie inwestycyjne) nie mogły być pominięte w badaniu, gdyż są odzwierciedleniem dobrej kondycji jednostki samorządu terytorialnego.

W badaniu wykorzystano dane zbiorcze dotyczące wszystkich gmin. Analizowane wielkości pochodzą z Roczników Statystycznych za lata 1992-2013 i dotyczą lat 1991-2012. Do reformy administracji publicznej w 1999 r., która wprowadzała dodatkowo dwa wyższe szczeble samorządu terytorialnego, badaniem objęto tylko gminy. Od 1999 r. w dochodach i wydatkach uwzględniono również miasta na prawach powiatu, w których budżetach część gminna jest przeważająca (do roku 1999 i tak były one uwzględnione, gdyż stanowiły część gmin miejskich). Głównym narzędziem wykorzystanym w badaniu jest analiza porównawcza badanych wielkości.

2. Kształtowanie się sytuacji gospodarczej w Polsce w latach 1991-2012

W latach 1991-2012 w sytuacji gospodarczej Polski można wyróżnić trzy wyraźne okresy [Orłowski 2010, s.16; Paździor 2013]:

- lata 1991–1994, związane z okresem transformacyjnego „szoku i dostosowania”,
- lata 1995–2007, związane ze wzrostem gospodarczym, postępującym wraz ze zmianami transformacyjnymi,
- lata 2008–2012, związane z kryzysem finansowym w świecie i recesją gospodarczą, która jednak ominęła Polskę.

Koniec lat osiemdziesiątych i początek dziewięćdziesiątych wiąże się z transformacją gospodarki centralnie sterowanej w gospodarkę rynkową. Okres ten przyniósł wiele zmian w polskiej gospodarce. Między innymi malała produkcja w przedsiębiorstwach państwowych, a wzrastała w sektorze prywatnym [Orłowski 2010, s. 128-130]. Pojawiło się też znaczące bezrobocie. Poza tym odnotowano spadek PKB, chociaż w latach 1991-1992 nie był on już tak znaczący, a w latach 1993-1994

nastąpił nawet niewielki wzrost tego wskaźnika. W całym tym okresie dodatkowo pogarszała sytuację gospodarczą wysoka inflacja.

Lata 1995-2007 charakteryzowały się w zasadzie ciągłym wzrostem PKB [Piech (red.) 2012]. Jednak tempo tego wzrostu wyraźnie zmalało na początku lat dwutyśnych. W 2001 r. nawet nastąpił nieznaczny realny spadek tego wskaźnika. Na pewne cechy spowolnienia gospodarczego w latach 2002-2004 wskazuje wysoka stopa bezrobocia (odpowiednio 20%, 20% i 19%). Jednocześnie poziom inflacji był bardzo niski, co mogło sprzyjać spadkowi produkcji.

W latach 2008-2012 na skutek światowego kryzysu finansowego tempo wzrostu gospodarczego w Polsce obniżyło się. Wprawdzie nie zanotowano spadku PKB, ale jego realny wzrost w kolejnych latach, 2009-2012, był znacząco niższy niż w poprzednim okresie [Paździor 2013]. Na zmianę tempa wzrostu PKB nałożył się ponadto wzrost stopy bezrobocia po 2008 r.

3. Sytuacja finansowa gmin w latach 1991-1994

Przepisy regulujące finanse powołanych w 1990 r. samorządów terytorialnych na szczeblu gminnym wprowadzono w 1991 r. ustawą o dochodach gmin i zasadach ich subwencjonowania [Ustawa z 14 grudnia 1990]. Wprawdzie miały one charakter tymczasowy (obowiązywać miały tylko w 1991 r.), to jednak z pewnymi zmianami ich obowiązywanie przedłużono na lata 1992-1993. Katalog dochodów podatkowych gmin, które ustaliła ta ustawa, w zasadzie nie zmienił się w następnych latach (wprowadzanymi nowymi ustawami), chociaż na skutek wzrostu maksymalnych stawek w podatkach lokalnych i procentowego udziału w podatkach budżetu państwa dochody podatkowe rosły. Zmieniały się też zasady kalkulacji subwencji ogólnej czy zasady przydzielania dotacji celowych, co było konsekwencją nowych regulacji ustawowych dotyczących finansów gmin, a potem też jednostek samorządu terytorialnego wyższych szczebli. Abstrahując jednak od tych zmian, można zaobserwować pewne związki pomiędzy sytuacją finansową gmin a kształtowaniem się wskaźników charakteryzujących sytuację gospodarczą kraju.

Lata 1991-1994 charakteryzował szybki wzrost nominalnych dochodów gmin. Wskazuje to tabela 1. Jednak w 1992 r. w stosunku do 1991 realnie te dochody znacznie spadły. Spadek realny wykazał też PKB, ale nie tak duży jak w przypadku dochodów gmin. Jeszcze większy spadek realny wykazały w tych latach dochody podatkowe gmin. Podobny spadek jak dochodów ogółem dotyczył wydatków majątkowych. Natomiast wydatki gmin ogółem wzrosły ponad wskaźnik inflacji. W następnych latach dynamika dochodów i wydatków gmin była dużo wyższa niż PKB. Wprawdzie PKB wykazywał nieznaczny realny wzrost, ale inne wskaźniki charakteryzujące gospodarkę, tj. stopa bezrobocia i wskaźnik inflacji, nie wskazywały na znaczącą poprawę sytuacji gospodarczej kraju. Można zatem stwierdzić, że duża poprawa sytuacji finansowej gmin nie była spowodowana polepszeniem się wskaźników makroekonomicznych.

Tabela 1. Dochody i wydatki gmin na tle wskaźników makroekonomicznych w latach 1991-1994

Wskaźniki makroekonomiczne	1991	1992	1993	1994
Dochody gmin ogółem (w mln zł)	5005	6440	9649	14 808
Dynamika dochodów gmin (w %)	x	129	150	153
Dochody podatkowe gmin* (w mln zł)	2697	3218	5055	6834
Dynamika dochodów podatkowych gmin (w %)	x	119	157	135
Wydatki gmin ogółem (w mln zł)	4479	6488	9583	14 904
Dynamika wydatków gmin (w %)	x	145	148	156
Wydatki majątkowe (w mln zł)	1165	1522	2435	3364
Dynamika wydatków majątkowych (w %)	x	131	160	138
Dynamika PKB (w %)	x	139	136	135
Średnioroczny wskaźnik inflacji (w %)	170	143	135	132
Stopa bezrobocia (w %)	12,2	14,3	16,4	16,0

* Dochody podatkowe gmin ze względu na dane zawarte w Rocznikach Statystycznych obejmują te najważniejsze, tj. podatek od nieruchomości, od środków transportowych i rolny, opłatę skarbową, podatek od czynności cywilnoprawnych (od 2001 r.) oraz udziały gmin w podatkach dochodowych, będących dochodem budżetu państwa.

Źródło: zestawienie własne na podstawie danych zawartych w Rocznikach Statystycznych GUS za lata 1992-1995.

4. Sytuacja finansowa gmin w latach 1995-2007

Sytuacja finansowa gmin w latach 1995-2007 była zróżnicowana. Wyraźnie można oddzielić trzy różne podokresy. W pierwszym podokresie, w latach 1995-1998, wskaźniki dynamiki dochodów i wydatków gmin wskazywały na ich realny wzrost. Z kolei w drugim, w latach 1999-2003, niektóre ze wskaźników wykazywały spadek. Trzeci podokres natomiast obejmował lata 2004-2007, w których dochody i wydatki wykazywały duże wzrosty. Tabela 2 ilustruje dochody i wydatki gmin na tle wskaźników makroekonomicznych w latach 1995-1998.

Dochody i wydatki gmin w latach 1995-1998 stale rosły. Warto jednak zwrócić uwagę, że dynamika dochodów i wydatków gmin w 1995 r. w stosunku do 1994 r. i w 1998 w stosunku do 1997 była równa lub niższa niż PKB. Świadczy to o tym, że wzrost gospodarczy nie przekładał się w takim samym stopniu w tych latach na poprawę sytuacji finansowej gmin. Trzeba jednak też zauważyć, że w latach 1996 i 1997 dynamika dochodów i wydatków była wyższa niż PKB. Szczególnie duży wzrost nastąpił w 1996 r., co było tylko w części związane z rozszerzeniem zadań gmin (przejęcie do finansowania przez gminy szkół podstawowych) i zwiększeniem subwencji. Nie zwiększyły się bowiem udziały w podatkach budżetu państwa ani

nie zmieniono przepisów dotyczących innych dochodów podatkowych gmin [Gorzym-Wilkowski i in. 1999]. Można zatem stwierdzić, że było wyraźne przełożenie sytuacji gospodarczej na finanse gmin. Warto też dodać, że podatki zasilające gminy rosły szybciej niż PKB, a więc poprawa sytuacji gospodarczej procentowała rosnącymi wpływami z podatków.

Tabela 2. Dochody i wydatki gmin na tle wskaźników makroekonomicznych w latach 1995-1998

Wskaźniki makroekonomiczne	1995	1996	1997	1998
Dochody gmin ogółem (w mln zł)	19 993	30 956	39 518	46 119
Dynamika dochodów gmin (w %)	135	155	128	117
Dochody podatkowe gmin* (w mln zł)	9313	13 653	17 193	19 332
Dynamika dochodów podatkowych gmin (w %)	136	147	126	112
Wydatki gmin ogółem (w mln zł)	15 828	31 499	40 504	47 495
Dynamika wydatków gmin (w %)	133	159	129	117
Wydatki majątkowe (w mln zł)	4658	7056	9681	10 937
Dynamika wydatków majątkowych (w %)	138	151	137	113
Dynamika PKB (w %)	146	126	122	117
Średnioroczny wskaźnik inflacji (w %)	128	120	115	112
Stopa bezrobocia (w %)	14,9	13,2	10,3	10,4

* Dochody podatkowe gmin obejmują te określone w tabeli 1.

Źródło: zestawienie własne na podstawie danych zawartych w Rocznikach Statystycznych GUS za lata 1996-1999.

Tabela 3. Dochody i wydatki gmin na tle wskaźników makroekonomicznych w latach 1999-2003

Wskaźniki makroekonomiczne	1999	2000	2001	2002	2003
Dochody gmin ogółem (w mln zł)	51 742	56 350	60 954	63 563	63 463
Dynamika dochodów gmin (w %)	112	109	108	104	99,8
Dochody podatkowe gmin* (w mln zł)	18 548	19 023	20 323	22 092	22 586
Dynamika dochodów podatkowych gmin (w %)	95,9	103	107	109	102
Wydatki gmin ogółem (w mln zł)	52 796	59 295	63 705	66 189	64 792
Dynamika wydatków gmin (w %)	111	112	107	104	98
Wydatki majątkowe (w mln zł)	10 893	11 487	11 487	11 246	9 990
Dynamika wydatków majątkowych (w %)	99,6	105	100	97,9	88,8
Dynamika PKB (w %)	111	121	105	104	104
Średnioroczny wskaźnik inflacji (w %)	107	110	106	102	101
Stopa bezrobocia (w %)	13,1	15,1	17,5	20,0	20,0

* Dochody podatkowe gmin obejmują te określone w tabeli 1.

Źródło: zestawienie własne na podstawie danych zawartych w Rocznikach Statystycznych GUS za lata 2000-2004.

Inaczej przedstawiała się sytuacja gospodarcza w Polsce i sytuacja finansowa gmin w latach 1999-2003. Ilustruje to tabela 3. Po 2000 r. zdecydowanie pogorszyły się wskaźniki gospodarcze. Spadło tempo wzrostu PKB, znacznie wzrosła stopa bezrobocia, a wskaźniki inflacji w latach 2002-2003 były bardzo niskie. Realne dochody gmin wprawdzie wzrosły w latach 1999, 2001 i 2002, ale w 2000 r. i 2003 spadły. Jednocześnie dynamika dochodów w zasadzie nie przekraczała dynamiki PKB lub przekraczała ją nieznacznie. Podobnie przedstawiała się dynamika wydatków ogółem. Natomiast wydatki majątkowe realnie, a czasami nawet nominalnie spadały. Nie tak drastycznie, ale też widocznie, w 1999 i 2000 r. realnie spadły dochody podatkowe, chociaż w latach 2001-2002 ich wzrost był wyższy niż PKB. Reasumując, można stwierdzić, że wraz z pogarszającymi się wskaźnikami makroekonomicznymi spadają wskaźniki dynamiki dochodów i wydatków, chociaż nie są to zmiany jednoznacznie skorelowane ze zmianami PKB.

Tabela 4. Dochody i wydatki gmin na tle wskaźników makroekonomicznych w latach 2004-2007

Wskaźniki makroekonomiczne	2004	2005	2006	2007
Dochody gmin ogółem (w mln zł)	72 062	82 083	92 710	103 876
Dynamika dochodów gmin (w %)	114	114	113	112
Dochody podatkowe gmin* (w mln zł)	28 845	31 968	35 591	42 210
Dynamika dochodów podatkowych gmin (w %)	128	111	111	119
Wydatki gmin ogółem (w mln zł)	73 079	82 329	94 417	10 1951
Dynamika wydatków gmin (w %)	113	113	115	108
Wydatki majątkowe (w mln zł)	12 182	14 240	19 033	20 893
Dynamika wydatków majątkowych (w %)	122	117	134	110
Dynamika PKB (w %)	110	106	108	111
Średnioroczny wskaźnik inflacji (w %)	104	102	101	103
Stopa bezrobocia (w %)	19	17,6	14,8	11,2

* Dochody podatkowe gmin obejmują te określone w tabeli 1.

Źródło: zestawienie własne na podstawie danych zawartych w Rocznikach Statystycznych GUS za lata 2005-2008.

Tabela 4 wskazuje wyraźnie, że dobra koniunktura gospodarcza sprzyjała wzrostowi dochodów i wydatków gmin. Pomijając nawet rok 2004, w którym weszła w życie nowa ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego [Ustawa z 13 listopada 2013], zmieniająca system zasilania gmin i wprowadzająca znaczącą podwyżkę udziałów w podatku dochodowym od osób fizycznych (co spowodowało wyjątkowy wzrost dochodów podatkowych), można stwierdzić, że dochody i wydatki gmin rosły realnie. Poza tym, z małymi wyjątkami, rosły one w tempie wyższym niż PKB. Dochody podatkowe gmin były elastyczne w stosunku do zmian wskaźników makroekonomicznych. Natomiast wydatki majątkowe w latach 2005-2006 wykazy-

wały dynamikę dużą wyższą niż dochody ogółem i dochody podatkowe. Świadczyły to o dobrej kondycji finansowej gmin, tym bardziej że deficyty gmin były relatywnie niskie.

Podsumowując sytuację finansową gmin w latach 1995-2007, należy dodać, że PKB wzrósł w tym okresie blisko czterokrotnie, podczas gdy dochody i wydatki ogółem ponad pięciokrotnie, a dochody podatkowe oraz wydatki majątkowe około 4,5 razy. Jednocześnie ceny towarów i usług w tym okresie wzrosły około dwukrotnie. Można zatem stwierdzić, że sytuacja finansowa gmin polepszała się wraz z postępującą koniunkturą, chociaż w latach pojawiania się zjawisk recesyjnych (1999-2003) ta sytuacja pogorszyła się.

5. Sytuacja finansowa gmin w latach 2008-2012

Lata 2008-2012 charakteryzowały się w Polsce obniżeniem tempa wzrostu gospodarczego. Realny wzrost PKB był niższy niż w poprzednim okresie. Stopa bezrobocia po osiągnięciu najniższego pułapu w roku 2008 zaczęła rosnąć. Przełożyło się to na wskaźniki dynamiki dochodów i wydatków gmin (tabela 5).

Tabela 5. Dochody i wydatki gmin na tle wskaźników makroekonomicznych w latach 2008-2012

Wskaźniki makroekonomiczne	2008	2009	2010	2011	2012
Dochody gmin ogółem (w mln zł)	111 762	115 210	126 197	132 691	139 654
Dynamika dochodów gmin (w %)	108	103	110	105	105
Dochody podatkowe gmin* (w mln zł)	45 634	44 112	44 611	48 081	50 781
Dynamika dochodów podatkowych gmin (w %)	108	97	101	108	106
Wydatki gmin ogółem (w mln zł)	114 065	126 204	138 695	141 197	142 222
Dynamika wydatków gmin (w %)	112	111	110	102	101
Wydatki majątkowe (w mln zł)	24 526	27 858	33 106	31 320	26 862
Dynamika wydatków majątkowych (w %)	117	114	119	95	86
Dynamika PKB (w %)	108	105	105	108	104
Średnioroczny wskaźnik inflacji (w %)	104	104	103	104	104
Stopa bezrobocia (w %)	9,5	12,1	12,4	12,5	13,4

* Dochody podatkowe gmin obejmują te określone w tabeli 1.

Źródło: zestawienie własne na podstawie danych zawartych w Rocznikach Statystycznych GUS za lata 2009-2013.

Dochody gmin w badanych latach (z wyjątkiem 2010 r.) wykazywały dynamikę zbliżoną do dynamiki PKB lub nawet niższą (2009 i 2011 r.). Jeszcze mniejszą dynamikę miały dochody podatkowe. W 2009 r. dochody te spadły, a wartość z 2008 r. przekroczyły dopiero w roku 2011. Można zatem stwierdzić, że dekonjunktura przyczyniła się do relatywnego, a nawet nominalnego spadku dochodów.

Inaczej przedstawiała się dynamika wydatków. W początkowym okresie (lata 2008-2010) wydatki ogółem i majątkowe znacznie rosły. Wskaźniki wzrostu przekraczały znacząco dynamikę PKB. Można tę rozbieżność pomiędzy dochodami i wydatkami wytłumaczyć absorpcją środków z Unii Europejskiej oraz korzystaniem ze źródeł pożyczkowych [Kogut-Jaworska 2011]. Wskazuje na to znaczący deficyt budżetowy wszystkich gmin. Jednak w latach 2011-2012 nastąpił nominalny spadek wydatków majątkowych i realny wydatków ogółem. Z jednej strony może to być spowodowane reakcją gmin na spowolnienie gospodarcze, a z drugiej na ograniczenia w zaciąganiu zobowiązań, które wprowadziła nowa ustawa o finansach publicznych [Ustawa z 27 sierpnia 2009].

Podsumowując można stwierdzić, że w latach 2008-2012 spowolnienie gospodarcze wyraźnie odbiło się na dochodach gmin. Trudno natomiast stwierdzić jednoznacznie, że obniżenie tempa wzrostu gospodarczego przyczyniło się do ograniczenia wydatków.

6. Zakończenie

Na podstawie przeprowadzonej analizy danych liczbowych można stwierdzić, że istnieje wyraźna zależność pomiędzy sytuacją gospodarczą a potencjałem dochodowym i wydatkowym gmin. Jednocześnie należy dodać, że podatki zasilające gminy spełniają podatkową zasadę elastyczności. Wskazuje na to ich relatywny wzrost w okresach dobrej koniunktury lub spadek w czasie spowolnienia gospodarczego.

Od roku 1991 do 2012 w sytuacji gospodarczej Polski wyróżnia się trzy wyraźne okresy. Lata 1991-1994 związane są z okresem transformacyjnego „szoku i dostosowania”. Po początkowym spadku realnym dochodów gmin i wydatków majątkowych nastąpił ich wzrost, co nie do końca było skorelowane z małym wzrostem PKB. Z kolei lata 1995-2007 to okres wzrostu gospodarczego, postępującego wraz ze zmianami transformacyjnymi, w których wyraźnie odznaczają się lata 1999-2003 z tendencjami recesyjnymi. Sytuacja finansowa gmin w tym okresie odbijała w pewnym stopniu trendy gospodarcze, przejawiające się spadkami nominalnymi dochodów podatkowych i wydatków majątkowych. W pozostałych latach tego okresu (tj. 1995-2007) dochody i wydatki rosły adekwatnie do zmian wskaźników makroekonomicznych. Trzeci okres, obejmujący lata 2008-2012, związany był ze spowolnieniem wzrostu gospodarczego w Polsce. Przełożyło się to w pewnym stopniu na sytuację finansową gmin, wyrażającą się nawet spadkiem dochodów podatkowych w 2009 roku.

Duża zależność dochodów i wydatków gmin od sytuacji gospodarczej oceniana jest negatywnie w literaturze. Głównej przyczyny tej zależności upatruje się w konstrukcji podatków zasilających gminy, a szczególnie podatków dochodowych. Stąd też rodzi się postulat zwiększenia wpływów z podatku od nieruchomości (jako wpływu względnie niezależnego od koniunktury gospodarczej) poprzez zmianę jego konstrukcji opartej na wartości [Alińska, Pietrzak (red.) 2011].

Literatura

- Alińska A., Pietrzak B. (red.), *Finanse publiczne a kryzys ekonomiczny*, CeDeWu, Warszawa 2011.
- Gorzym-Wilkowski W., Miszczuk A., Miszczuk M., Żuk K., *Zarys ekonomiki gminy*, Norbertinum, Lublin 1999.
- Kogut-Jaworska M., *Wpływ spowolnienia gospodarczego na potencjał wydatkowy gmin (na przykładzie województwa zachodniopomorskiego)*, PTE, Zeszyty Naukowe nr 10, Kraków 2011.
- Orłowski W.M., *W pogoni za straconym czasem. Wzrost gospodarczy w Europie Środkowo-Wschodniej 1950-2030*, PWE, Warszawa 2010.
- Owsiak S., *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2005.
- Oyranowski B., *Makroekonomia*, Wydawnictwo Profesjonalnej Szkoły Biznesu, Kraków 1997.
- Paździor A., *Kryzys finansowy i jego skutki dla gospodarki Polski i świata*, Difin, Warszawa 2013.
- Piech K. (red.), *Kryzysy światowe i recesje: teoria, historia, przykłady*, Instytut Wiedzy i Innowacji, Warszawa 2012.
- Roczniki Statystyczne GUS za lata 1992-2013.
- Stiglitz J.E., *Ekonomia sektora publicznego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2004.
- Ustawa z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, DzU nr 157, poz. 1240.
- Ustawa z 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, DzU nr 203, poz. 1966.
- Ustawa z 14 grudnia 1990 r. o dochodach gmin i zasadach ich subwencjonowania w 1991 r. oraz o zmianie ustawy o samorządzie terytorialnym, DzU nr 89, poz. 518 ze zm.

MACROECONOMIC CONDITIONS OF THE FINANCIAL SITUATION OF LOCAL GOVERNMENTS

Summary: The aim of the article is to examine whether the economic situation or the economic slowdown had influence on the financial situation of local governments. In the study, three periods have been differentiated. The first one was connected with the transformational period between 1991 and 1994. The second period between 1995 and 2007 was related to the economic growth and the transformational changes, with a significant slowdown during 1999–2003. The third period, however, concerned the years 2008–2012, and it occurred during a slowdown. On the basis of the conducted analysis of the figures, one can state that there is a significant correlation between the economic situation and the revenue and expenditure potential of the local governments. At the same time, one may easily notice that the taxes supplying the local governments fulfil the inverse elasticity rule. This is reflected in their growth or decline in the periods of good economic situation and economic slowdown.

Keywords: local government, macroeconomic conditions, financial situation of local governments.