

*Artur Walasik**

WRAŻLIWOŚĆ DOCHODÓW JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO NA WAHANIA CYKLU KONIUNKTURALNEGO¹

Wprowadzenie

Rosnące zagrożenie spowolnieniem wzrostu gospodarczego wymaga rozważenia ekspozycji finansów jednostek samorządu terytorialnego na wynikające z tego ryzyko. Prawo wymaga bowiem od jednostek samorządu terytorialnego zachowania równowagi między dochodami a wydatkami bieżącymi, wprowadzając również ograniczenia poziomu zadłużenia. W konsekwencji wydaje się uzasadnionym określenie determinant finansowej równowagi samorządu terytorialnego w relacji do wrażliwości poszczególnych kategorii dochodów budżetowych na zmiany w cyklu koniunkturalnym.

Przedmiotem opracowania jest analiza zależności między zachodzącymi w skali makroekonomicznej procesami gospodarczymi a poziomem dochodów budżetowych jednostek samorządu terytorialnego w Polsce. System dochodów jednostek samorządu terytorialnego oparto na konstytucyjnym wyodrębnieniu trzech komplementarnych źródeł: dochodów własnych, dotacji celowych oraz subwencji ogólnych. Wymuszona równowaga budżetowa oraz wskazany podział uzasadniają ocenę wrażliwości dochodów z poszczególnych źródeł na zmienność gospodarki. Celem opracowania jest określenie elastyczności poszczególnych źródeł dochodów jednostek samorządu terytorialnego w stosunku do zmian Produktu Krajowego Brutto.

* Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach, Wydział Finansów i Ubezpieczeń.

¹ Artykuł przygotowany w ramach projektu finansowanego z działalności statutowej Wydziału Finansów i Ubezpieczeń Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach w części dotyczącej potencjału badawczego *Oddziaływanie sytuacji finansowej przedsiębiorstw na równowagę budżetową jednostek samorządu terytorialnego*.

1. Dystrybucja ryzyka cyklicznych wahań gospodarki

Podstawowym argumentem przemawiającym za zróżnicowaniem źródeł dochodów publicznych w kontekście przewidywalnych w gospodarce rynkowej wahań cyklu koniunkturalnego jest zmniejszenie ryzyka nadmiernych odchyłeń realizowanych dochodów od długoterminowego trendu². W szczególności podnosi się konieczność uwzględnienia fiskalnych interesów władzy publicznej, stąd systemy podatkowe powinny realizować zarówno zasadę elastyczności jak i pewności podatkowej. Oba dezyderaty zaliczane są do skarbowych (fiskalnych) zasad podatkowych.

Zasada elastyczności odzwierciedla postulat takiej konstrukcji podatków, aby możliwe było osiągnięcie przez władze publiczne korzyści fiskalnych w związku z poprawieniem sytuacji gospodarczej. Inaczej rzecz ujmując, władze publiczne powinny w ten sposób zapewnić sobie możliwość skutecznej, uzasadnionej realizowanymi wydatkami publicznymi, partycypacji we wzroście gospodarczym. Jeżeli dochody podatkowe rosną więcej niż proporcjonalnie względem zmian produktu krajowego brutto, to realizowana poprzez wykorzystanie automatycznych stabilizatorów koniunktury zasada elastyczności posłużyć może stabilizowaniu koniunktury gospodarczej. Oczywiście, symetrycznie działająca zasada elastyczności oznaczać musi więcej niż proporcjonalny spadek dochodów podatkowych w warunkach pogorszenia się sytuacji gospodarczej. Elastyczność dochodów podatkowych, ujęta z punktu widzenia konieczności finansowania zadań publicznych, staje się więc źródłem ryzyka dla utrzymania równowagi finansów publicznych. Stąd, podejmuje się również dezyderat pewności dochodów podatkowych.

Zasada podatkowej stałości (pewności w aspekcie ekonomicznym) oznacza, że system podatkowy powinien zostać skonstruowany w ten sposób, aby zapewnić władzy publicznej, niezależnie od sytuacji gospodarczej, stabilne źródło finansowania wydatków publicznych. Rozważając zasadność obu postulatów, widzimy, że ich realizacja przez pojedyncze podatki nie jest możliwa, należy bowiem zaznaczyć, iż im większa wrażliwość bazy podatkowej (np. w wypadku zysków przedsiębiorstw) na wahania cyklu gospodarczego, tym mniejsza pewność dochodów w aspekcie fiskalnym. Mniejsza elastyczność bazy podatkowej (np. w wypadku majątku), przy założeniu stabilizacji stopy opodatkowania, zmniejsza ryzyko wahań dochodów

² Problematyka podziału dochodów publicznych w ramach systemu władzy publicznej może być również rozważana z perspektywy teorii wyboru publicznego, w szczególności poprzez badanie niesprawności struktury instytucjonalnej, w ramach której podział dochodów publicznych odbiega od realizowanej redystrybucji dochodów. Szerzej zob. D.F. Bradford, W.E. Oates, *The analysis of revenue sharing in a new approach to collective fiscal decision*, "Quarterly Journal of Economics" 1971, Vol. 85, No. 3, s. 416–439.

podatkowych, ale równocześnie ogranicza stabilizacyjny charakter takiego instrumentu fiskalnego. Prosto rzecz ujmując, im bardziej elastyczna jest podstawa opodatkowania, tym mniej stabilnym źródłem dochodów jest oparty na niej podatek.

Rozważając system finansów publicznych jako całość, obserwujemy niemożność realizacji obu postulatów przez jeden podatek. Staje się ona możliwa poprzez właściwą konstrukcję całego systemu podatkowego, który może zostać oparty zarówno na podatkach stanowiących stałe źródło dochodów podatkowych, jak i podatkach, które pozwalają władzy publicznej na osiągnięcie fiskalnych korzyści dzięki partycypacji we wzroście gospodarczym z jednej strony oraz akceptację strat fiskalnych w związku ze spadkiem lub spowolnieniem gospodarczym z drugiej.

System finansów publicznych z wyodrębnionym podsystemem finansów samorządu terytorialnego, uwzględniającym dodatkowo transfer środków publicznych między budżetem centralnym oraz budżetami władz lokalnych, pozwala rozpatrywać realizację obu zasad podatkowych w innej jeszcze perspektywie. Perspektywa podziału władztwa podatkowego wymaga ustalenia zasad dystrybucji ryzyka wahań dochodów podatkowych między władze centralne oraz władze lokalne.

Przyjmuje się model podziału władztwa podatkowego oparty na rozgraniczeniu źródeł podatkowych, wykluczający konkurencję podatkową między rządem oraz władzami lokalnymi. Model dysjunkcji podatkowej oznacza, że sprawniejsza rządowa administracja podatkowa ponosi koszty gromadzenia dochodów publicznych z wydajnych fiskalnie, ale również bardziej skomplikowanych prawnie, podatków konsumpcyjnych oraz dochodowych, natomiast samorządowa administracja podatkowa realizuje dochody publiczne z mniej wydajnych fiskalnie, ale jednocześnie prostszych prawnie, podatków majątkowych. Wskazane rozwiązanie oznacza w konsekwencji, iż tak skonstruowany system podatkowy opiera się na realizacji zasady elastyczności przez podatki stanowiące dochody budżetu państwa oraz implementacji zasady stałości (pewności w aspekcie ekonomicznym) przez podatki stanowiące dochody budżetów władz samorządowych. Elementem systemu podatkowego pozwalającym na częściowy transfer ryzyka wahań dochodów podatkowych (implementacji zasady elastyczności) jest model udziału władz samorządowych w podatkach dochodowych.

W rozpatrywanym całościowo systemie dochodów władz samorządowych dodatkowym elementem zabezpieczającym stabilność dochodów budżetowych są transfery budżetowe w formie dotacji celowych lub subwencji ogólnych. W ten sposób możliwa jest alimentacja władz samorządowych realizujących kosztowne zadania publiczne, np. w zakresie edukacji czy pomocy społecznej, przy równoczesnym umożliwieniu ich finansowania z wydajnych źródeł podatkowych, stanowiących dochody budżetu państwa. W konsekwencji system finansów publicznych z rozbudowanym systemem finansowej alimentacji władz samorządowych może realizować zasadę specjalizacji fiskalnej.

Zasada specjalizacji fiskalnej wyrażać się będzie w przyjęciu założenia, że z punktu widzenia efektywności całego systemu finansów publicznych władze publiczne na szczeblu centralnym powinny specjalizować się w gromadzeniu środków publicznych, nie tylko poprzez administrowanie wydajnymi fiskalnie podatkami konsumpcyjnymi oraz dochodowymi, ale również poprzez zaspokajanie potrzeb pożyczkowych. Potrzeby pożyczkowe wynikające z konieczności finansowania rosnącego długu sektora finansów publicznych, przy założeniu niższej stopy oprocentowania obligacji skarbowych w stosunku do oprocentowania obligacji komunalnych, mogą być finansowane przy niższych kosztach obsługi długu sektora finansów publicznych. Równocześnie zasada fiskalnej specjalizacji znajdzie swoje odzwierciedlenie w realizacji znacznej części zadań publicznych przez samorządowe władze regionalne i samorządowe władze lokalne³.

Implementacja zasady specjalizacji fiskalnej wraz z zasadami elastyczności oraz pewności w aspekcie ekonomicznym pozwala uznać, iż ekspozycja na ryzyko wahań cyklu koniunkturalnego władzy publicznej na szczeblu centralnym jest tym większa, im większe jest uzależnienie dochodów podatkowych budżetu centralnego od wrażliwych na zmiany sytuacji gospodarczej podatków konsumpcyjnych i dochodowych; natomiast absorpcja ryzyka zmian sytuacji gospodarczej przez władze samorządowe powinna być tym mniejsza, im większy udział w dochodach ich budżetów dotacji celowych oraz subwencji ogólnych, których wysokość kalkulowana jest w stosunku do zakresu realizowanych zadań publicznych i związanych z nimi wydatków publicznych. W związku z powyższym uzasadnione jest ocenianie wrażliwości systemu dochodów jednostek samorządu terytorialnego w zależności od zmian sytuacji gospodarczej⁴.

2. Wrażliwość systemu dochodów jednostek samorządu terytorialnego na zmiany sytuacji gospodarczej

W celu weryfikacji hipotezy systemu zróżnicowanych źródeł dochodów władz samorządowych ograniczającego ekspozycję jednostek samorządu terytorialnego na ryzyko wahań cyklu koniunkturalnego, ocenione zostaną relacje między zmianami produktu

³ Odpowiada to rekomendowanemu w literaturze przedmiotu zastrzeżeniu dla rządu realizacji makroekonomicznej w swym charakterze stabilizacyjnej funkcji finansów publicznych oraz skoncentrowaniu na władzach lokalnych realizacji mikroekonomicznej w swym charakterze alokacyjnej funkcji finansów publicznych. Zob. W.E. Oates, *The theory of public finance in a federal system*, "Canadian Journal of Economics" 1968, Vol. 1, No. 1, s. 37–54.

⁴ Interesujące studium przypadku Nowego Jorku zawiera artykuł: J. Edgerton, A.F. Haughwout, R. Rosen, *Institutions, tax structure and state-local fiscal stress*, "National Tax Journal" 2004, Vol. 57, No. 1, s. 147–158.

krajowego brutto oraz wysokością ogólnej kwoty dochodów budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz wysokością kwot dochodów z ich podstawowych kategorii, tj. dochodów własnych, dotacji celowych oraz subwencji ogólnych. Syntetyczną miarą sytuacji gospodarczej jest produkt krajowy brutto, stanowiący w rozważanej kwestii determinantę (zmienną niezależną). Zmiany poziomu dochodów budżetowych jednostek samorządu terytorialnego (zmienna zależna) pozwolą ustalić wrażliwość systemu finansowania władz samorządowych na zmiany sytuacji gospodarczej.

Tabela 1. Podstawowe charakterystyki badania wrażliwości dochodów jednostek samorządu terytorialnego na wahania cyklu koniunkturalnego (w mln PLN)

Rok	PKB	Dochody ogółem	Dochody własne	Dotacje celowe	Subwencje ogólne
2004	927 306	91 504	47 080	13 110	31 314
2005	984 919	102 912	54 889	15 567	32 456
2006	1 065 209	117 040	62 883	19 632	34 525
2007	1 186 773	131 380	74 134	20 492	36 754
2008	1 277 322	142 569	78 345	23 766	40 458
2009	1 361 850	143 221	75 297	22 628	45 295
2010	1 437 357	151 601	78 588	25 842	47 171
2011	1 553 582	158 052	83 644	26 060	48 348
2012	1 615 894	162 893	87 091	25 144	50 658
2013	1 662 052	169 499	91 800	26 442	51 257

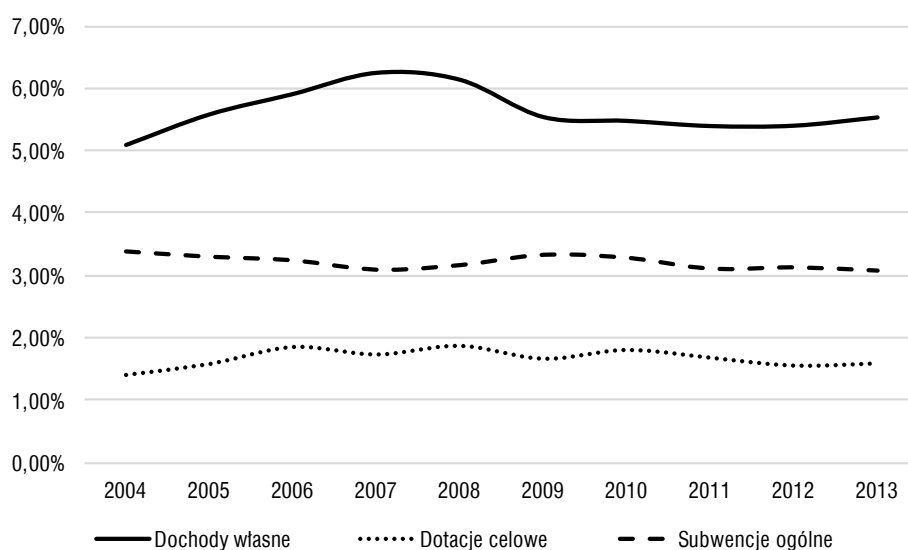
Źródło: PKB – *Rocznik statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2014*, GUS, Warszawa 2014; *Dochody jednostek samorządu terytorialnego – Sprawozdania z wykonania budżetów jednostek samorządu terytorialnego*, Ministerstwo Finansów, Warszawa.

Okres badawczy obejmować będzie lata 2004–2013. Wybór początku przedziału czasowego wynika z wprowadzenia w 2004 r. daleko idących zmian w systemie finansowania jednostek samorządu terytorialnego, wynikających z wejścia w życie obowiązującej do dzisiaj ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego⁵. Dziesięcioletni okres badawczy pozwoli na dokonanie dla każdej kategorii dochodów (zmiennych zależnych) dziesięciu obserwacji wartości relacji tych dochodów do produktu krajowego brutto oraz dziewięciu obserwacji określających relację między względnymi (rocznymi) zmianami produktu krajowego brutto a względnymi (rocznymi) zmianami dochodów w poszczególnych kategoriach. Jednostką badawczą będą wszystkie jednostki samorządu terytorialnego, bez wyodrębnienia poszczególnych szczebli oraz rodzajów samorządu terytorialnego. Uzasadnione jest to celem badania,

⁵ Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, Dz. U. 2003, nr 203, poz. 1966, tekst jednolity Dz. U. 2014, poz. 1115, zm: Dz. U. 2014, poz. 1574 i 1644.

które ma określić wrażliwość całego systemu finansowania władz samorządowych na zmienność sytuacji gospodarczej. Wskazana perspektywa jest uzasadniona problematyką dystrybucji ryzyka wahań cyklu koniunkturalnego między rząd oraz samorząd terytorialny. Podstawowe charakterystyki badania prezentuje tabela 1.

Rysunek 1. Relacja poszczególnych kategorii dochodów jednostek samorządu terytorialnego do PKB w latach 2004–2013 (w %)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych zawartych w tabeli 1.

Opierając się na nominalnych wartościach poszczególnych zmiennych zależnych oraz wartości produktu krajowego brutto, określono zmienność relacji poszczególnych kategorii dochodów jednostek samorządu terytorialnego do produktu krajowego brutto (rysunek 1).

Analizując obserwowane tendencje, należy ocenić strukturę systemu finansowania jednostek samorządu terytorialnego w Polsce jako względnie stabilną w badanym dziesięcioletnim okresie. Widoczna jest dominacja dochodów własnych jako źródła finansowania samorządu terytorialnego, przy równoczesnej większej wrażliwości na zmiany sytuacji gospodarczej. W wypadku dochodów własnych w badanym okresie wyodrębnić można trzy podokresy:

- a) lata 2004–2007, kiedy relacja tych dochodów do PKB stopniowo rosła od poziomu 5,08% w 2004 r. do 6,25% w 2007 r.; odpowiada to realizacji zasady elastyczności, zapewniającej rosnącą partycypację władz samorządowych we wzroście gospodarczym,

- b) lata 2008–2011, kiedy odnotowano stopniowy spadek tej relacji z poziomu 6,13% w 2008 r. do 5,38% w 2011 r., co potwierdza elastyczne zachowanie systemu finansowania samorządu w okresie spowolnienia wzrostu gospodarczego, odnotowanego łagodnym spadkiem udziału władz lokalnych w podziale PKB,
- c) lata 2012–2013, kiedy można zauważyć niewielki wzrost relacji dochodów własnych do PKB, z poziomu 5,39% w 2012 r. do 5,52% w 2013 r. (czyli wartości takiej, jak w 2009 r.) – pilna obserwacja zmian tego wskaźnika w kolejnych latach pozwoli ocenić, czy tendencja rosnącego udziału władz lokalnych w PKB się potwierdzi.

W wypadku pozostałych dwóch źródeł, stanowiących transfery z budżetu państwa, należy zauważyć większy udział w stosunku do alimentacji w formie dotacji celowych, subwencji ogólnych, dających szerszy zakres samodzielności finansowej. W przeprowadzonych badaniach nie uwzględniano dotacji rozwojowych. W wypadku obu tych źródeł można zauważyć, iż w długim okresie nie są one zależne w tak istotnym stopniu, jak dochody własne, od zmian sytuacji gospodarczej, co odpowiada realizacji zasady stałości (pewności w aspekcie ekonomicznym). W wypadku dotacji celowych w badanym okresie relacja do PKB wahała się między 1,56% w 2012 r. do 1,86% w 2008 r. – co odzwierciedla fakt, iż sposoby kalkulacji dotacji celowych nie zależą od czynników ekonomicznych, lecz pozostają konsekwencją decyzji politycznych. Oparta na podobnym założeniu konstrukcja subwencji ogólnej pozwala uznać ją za źródło dochodów zmniejszające ekspozycję finansów samorządowych na ryzyko wahań cyklu koniunkturalnego. W badanym dziesięcioletnim okresie relacja dochodów jednostek samorządu terytorialnego z tytułu subwencji ogólnej do PKB wahała się w przedziale od 3,08% w 2013 r. do 3,33% w 2009 r.

Podsumowując wyniki przeprowadzonej analizy struktury dochodów jednostek samorządu terytorialnego, należy zauważyć, że potwierdza się komplementarny charakter dochodów własnych (wrażliwych, reagujących na zmiany sytuacji gospodarczej) oraz transferów z budżetu państwa (zapewniających stabilizację dochodów publicznych). Pełna analiza wrażliwości dochodów władz samorządowych wymaga również oceny elastyczności poszczególnych kategorii dochodów.

3. Koniunkturalna elastyczność dochodów jednostek samorządu terytorialnego

Oceniając relacje między względnymi zmianami produktu krajowego brutto oraz względnymi zmianami dochodów z poszczególnych kategorii dochodów, można będzie ustalić ekspozycję jednostek samorządu terytorialnego na zmiany sytuacji

gospodarczej⁶. W tym celu określone zostaną dla poszczególnych źródeł dochodów i oraz kolejnych lat t wskaźniki elastyczności:

$$e_t^i = \frac{\frac{D_t^i - D_{t-1}^i}{D_{t-1}^i}}{\frac{PKB_t - PKB_{t-1}}{PKB_{t-1}}}$$

gdzie

e_t^i wskaźnik elastyczności dochodów z i -tego źródła w roku t ,

D_t^i dochody z i -tego źródła w roku t ,

PKB_t produkt krajowy brutto w roku t .

Jeżeli wskaźnik elastyczności przekracza wartość 1, to oznacza, iż badane źródło dochodów reaguje więcej niż proporcjonalnie na zmiany sytuacji gospodarczej, można więc przyjąć, że zachowuje się zgodnie z zasadą elastyczności i powinno być ocenione jako źródło ekspozycji na ryzyko wahań cyklu koniunkturalnego. Jeżeli wskaźnik elastyczności kształtuje się na poziomie niższym od 1, oznacza to, iż badane źródło dochodów reaguje mniej niż proporcjonalnie na zmiany sytuacji ekonomicznej, co odpowiada realizacji zasady stałości (pewności w aspekcie ekonomicznym). W skrajnym wypadku, gdy wskaźnik ten kształtowałby się na poziomie zbliżonym do zera, to dochody z takiego źródła byłyby niezależne od zmienności sytuacji gospodarczej, realizując w pełni zasadę stałości. W literaturze przedmiotu spotkać można również zaawansowane metody analizy trajektorii dochodów publicznych, w szczególności wykorzystujące analizę bayesowską⁷. Metody badania zależności między cyklem koniunkturalnym oraz fiskalną wydajnością dochodów publicznych podporządkowane mogą zostać również kryterium stabilizacji⁸.

Oszacowane dla lat 2005–2013 wskaźniki elastyczności dla poszczególnych kategorii dochodów jednostek samorządu terytorialnego przedstawione zostały w tabeli 2. Estymacja wskaźników elastyczności pozwala zauważyć, że w długim okresie elastyczność dochodów ogółem jednostek samorządu terytorialnego oscyluje wokół wartości 1 (średnia arytmetyczna w badanym okresie wyniosła 1,08), co odpowiada

⁶ Inne metody badania wrażliwości dochodów publicznych na zmiany sytuacji gospodarczej zob. R.S. Sobel, R.G. Holcombe, *Measuring the growth and variability of tax bases over the business cycle*, "National Tax Journal" 1996, Vol. 49, No. 4, s. 535–552; wyniki obszernych badań empirycznych dotyczących wrażliwości dochodów podatkowych zob. R.G. Holcombe, R.S. Sobel, *The relative variability of state income and sales taxes over revenue cycle*, "Atlantic Economic Journal" 1995, Vol. 23, No. 2, s. 97–112.

⁷ Zob. G. Duncan, W. Gorr, J. Szczypuła, *Bayesian forecasting for seemingly time series. Application to local government revenue forecasting*, "Management Science" 1993, Vol. 39, No. 3, s. 275–293.

⁸ Zob. J.L. Mikesell, *The cyclical sensitivity of state and local taxes*, "Public Budgeting and Finance" 1984, Vol. 4, No. 1, s. 32–39.

temu, iż rozpatrywany jako całość system finansowania samorządu w Polsce zapewnia zbliżony do proporcjonalnego udział w produkcie krajowym brutto. Należy jednak zauważyć, iż wysoki jest współczynnik zmienności tego wskaźnika, wynoszący 55%. W badanym okresie elastyczność dochodów ogółem względem zmian PKB oscylowała bowiem w bardzo szerokim zakresie, między wartościami zbliżonymi do 0 (w 2009 r. – 0,07) do wartości zbliżonych do 2 (w 2005 r. – 2,01) – rysunek 2. Oznacza to, że w krótkim okresie odnotowuje się zarówno realizację zasady elastyczności (dwukrotnie szybszy wzrost dochodów ogółem w stosunku do wzrostu PKB w 2005 r.), jak i zasady stałości (w zasadzie brak zmian dochodów własnych w stosunku do zmian PKB w 2009 r.).

Tabela 2. Wskaźniki elastyczności dochodów jednostek samorządu terytorialnego w latach 2005–2013

Rok	Dochody ogółem	Dochody własne	Dotacje celowe	Subwencje ogólne
2005	2,01	2,67	3,02	0,59
2006	1,68	1,79	3,20	0,78
2007	1,07	1,57	0,38	0,57
2008	1,12	0,74	2,09	1,32
2009	0,07	-0,59	-0,72	1,81
2010	1,06	0,79	2,56	0,75
2011	0,53	0,80	0,10	0,31
2012	0,76	1,03	-0,88	1,19
2013	1,42	1,89	1,81	0,41
Średnia arytmetyczna	1,08	1,19	1,29	0,86
Odchylenie standardowe	0,59	0,93	1,59	0,49
Współczynnik zmienności	0,55	0,78	1,23	0,57

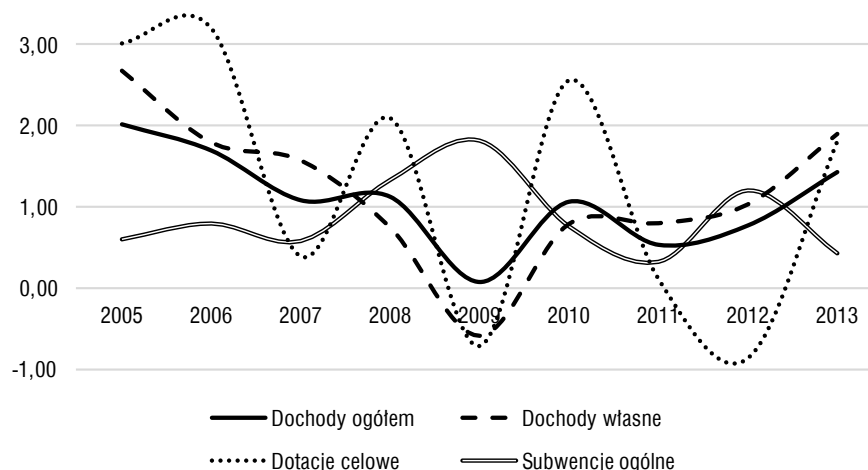
Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych zawartych w tabeli 1.

Oceniając elastyczność poszczególnych kategorii dochodów, należy zauważyć szczególne znaczenie subwencji ogólnej, która odzwierciedla implementację w systemie finansów publicznych zasady stałości oraz specjalizacji fiskalnej. W badanym okresie wskaźnik elastyczności subwencji ogólnej kształtował się przeciętnie na poziomie poniżej 1–0,86. Przy czym, podobnie jak w wypadku dochodów ogółem, odnotować należy stosunkowo wysoki poziom współczynnika zmienności – 57%.

Wyraźniej więcej niż proporcjonalne reakcje na zmiany sytuacji gospodarczej dotyczą pozostałych dwóch źródeł dochodów jednostek samorządu terytorialnego, diametralnie różnych ze względu na ich prawno-finansowy charakter. Zarówno w wypadku dochodów własnych, jak i dotacji celowych, przeciętna wartość wskaźnika elastyczności w badanym okresie kształtuje się na poziomie powyżej 1. W wypadku

dochodów własnych średnia arytmetyczna tego wskaźnika wynosi 1,19, przy rozpiętości od -0,59 w 2009 r. (pierwszy rok kryzysu) do 2,67 w 2005 r. W wypadku dotacji celowych przeciętna wartość tego wskaźnika wyniosła 1,29, przy rozpiętości od -0,88 w 2012 r. do 3,20 w 2006 r. Korelacja szeregu czasowego wskaźników elastyczności dla dochodów własnych oraz dotacji celowych jest stosunkowo wysoka, oszacowany współczynnik korelacji liniowej Pearsona wyniósł 0,62. Należy zauważyć, iż zasada elastyczności występuje silniej w wypadku dochodów własnych i dotacji celowych; w subwencjach ogólnych zasada stałości wysuwa się na pierwszy plan.

Rysunek 2. Wskaźniki elastyczności dochodów jednostek samorządu terytorialnego w latach 2005–2013



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych zawartych w tabeli 2.

Podsumowanie

Przeprowadzone badania pozwalają wskazać, że funkcjonujący w Polsce system finansowania jednostek samorządu terytorialnego pozostaje skorelowany z sytuacją gospodarczą, przy czym znaczenie i charakterystyka tych powiązań w wypadku poszczególnych kategorii dochodów są odmienne. Dochody własne stanowią podstawowy kanał transmisji wzrostu gospodarczego do finansów samorządowych, dotacje celowe – mając najmniejsze znaczenie fiskalne – pozostają w największym stopniu wrażliwe na wahania gospodarcze. Subwencje ogólne pozwalają stabilizować system

finansowy jednostek samorządu terytorialnego, stanowiąc znaczące źródło finansowania oraz charakteryzując się mniejszą wrażliwością na cykl koniunkturalny.

Bibliografia

- Bradford D.F., Oates W.E., *The analysis of revenue sharing in a new approach to collective fiscal decision*, "Quarterly Journal of Economics" 1971, Vol. 85, No. 3.
- Duncan G., Gorr W., Szczypula J., *Bayesian forecasting for seemingly time series. Application to local government revenue forecasting*, "Management Science" 1993, Vol. 39, No. 3.
- Edgerton J., Haughwout A.F., Rosen R., *Institutions, tax structure and state-local fiscal stress*, "National Tax Journal" 2004, Vol. 57, No. 1.
- Holcombe R.G., Sobel R.S., *The relative variability of state income and sales taxes over revenue cycle*, "Atlantic Economic Journal" 1995, Vol. 23, No. 2.
- Mikesell J.L., *The cyclical sensitivity of state and local taxes*, "Public Budgeting and Finance" 1984, Vol. 4, No. 1.
- Oates W.E., *The theory of public finance in a federal system*, "Canadian Journal of Economics" 1968, Vol. 1, No. 1.
- Rocznik statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2014, GUS, Warszawa 2014.
- Sobel R.S., Holcombe R.G., *Measuring the growth and variability of tax bases over the business cycle*, "National Tax Journal" 1996, Vol. 49, No. 4.
- Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, Dz. U. 2003, Nr 203, poz. 1966, tekst jednolity, Dz. U. 2014, poz. 1115, zm: Dz. U. 2014, poz. 1574 i 1644.

The Sensitivity of Local Government Revenues to Business Cycle

The paper focuses on the concept of distribution of cyclical driven risk among central and local governments. Elasticity and stabilization revenues are theoretically as well as empirically examined. The correlation between business cycle and fiscal efficiency of main sources of local government revenues were also studied and the results are discussed. Own revenues, general purpose and specific purpose grants-in-aid are separately studied in detail.

Keywords: business cycle, local government revenues

La sensibilité des recettes des unités gouvernementales locales aux fluctuations du cycle économique

L'article présente le concept du partage des risques des fluctuations du cycle économique entre les autorités publiques centrales et locales. L'auteur a présenté les hypothèses de la mise en oeuvre du principe de la flexibilité et de la stabilité du système des finances publiques locales. L'auteur a mené des recherches sur la relation entre les changements dans les conditions économiques et la performance fiscale des principales catégories des recettes locales, en particulier des recettes propres, des subventions générales et des subventions ciblées.

Mots-clés: le cycle économique, les recettes des unités gouvernementales locales

Чувствительность доходов органов местного самоуправления к колебаниям конъюнктуры

Статья представляет концепцию распределения рисков колебаний делового цикла между центральными и местными органами власти. Представлены принципы финансовой гибкости и устойчивости бюджета местного самоуправления. Рассматривается взаимосвязь между изменениями экономических условий и фискальной эффективностью основных источников доходов местных бюджетов, в частности собственных доходов, общих субвенций и целевых субсидий.

Ключевые слова: деловой цикл, доходы местных органов власти