

Alicja Sekuła

Politechnika Gdańska

ZMIANY W POZIOMIE DOCHODÓW GMIN WOJEWÓDZTWA POMORSKIEGO W LATACH 1999-2004

1. Wstęp

W wyniku reaktywowania samorządu terytorialnego nastąpiło rozdzielenie zadań publicznych między administrację rządową i jednostki samorządowe. Procesowi decentralizacji rozpoczętemu prawie dwadzieścia lat temu towarzyszy nie tylko stopniowe przekazywanie kompetencji, ale również środków materialnych potrzebnych do wykonania zadań. Ustawy normujące finansowe uprawnienia jednostek samorządowych to przede wszystkim ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego [13] oraz o finansach publicznych [15].

Konstrukcje prawne dotyczące omawianej sfery samorządności charakteryzują się wyjątkową tymczasowością i niestabilnością. Począwszy od 1990 r., wielokrotnej zmianie uległa większość aktów prawnych stanowiących podstawę finansowej działalności samorządu. Najdłuższy czas obowiązywania jednej ustawy to lata 1999-2003. Trudno jednak nazwać ten okres stabilnym, gdyż precyzujący system finansowania jednostek samorządowych akt prawny [14] od początku traktowany był jako przejściowy. Założony dwuletni okres obowiązywania (1999-2000) przedłużono na rok 2001, a następnie – w wyniku zawetowana nowej ustawy przez prezydenta – na lata 2002 i 2003. Ponieważ podejmowanie decyzji o przedłużeniu obowiązywania ustawy następowało pod koniec roku, przy czym równolegle prowadzono prace nad nowym aktem prawnym, więc nawet ten krótki okres charakteryzował się niepewnością co do obowiązującego systemu dochodów samorządów w latach następnych [6, s. 7]. Ideą wprowadzonych od roku 2004 zmian była kontynuacja procesu decentralizacji zadań i finansów publicznych, polegających na

zwiększeniu udziału samorządu terytorialnego w dysponowaniu środkami publicznymi, oraz powiązanie sytuacji jednostek samorządowych z koniunkturą gospodarki państwa [2, s. 246]. Jak dotąd nie ma gwarancji, że wprowadzone rozstrzygnięcia są ostateczne. Z zapisów wynika bowiem, że aktualnie obowiązująca ustawa regulująca system dochodów jest ustawą przejściową. W założeniu lata 2004-2005 miały służyć do wypracowania rozstrzygnięć ostatecznych, Prezes Rady Ministrów bowiem zobowiązany był do przedłożenia Sejmowi do końca I półrocza 2006 r. sprawozdania o skutkach obowiązywania ustawy wraz z propozycjami zmian. Rada Ministrów informację taką przyjęła w połowie roku [4]. Wydaje się, że na trwałe rozwiązania wprowadzające docelowy model finansów publicznych przyjdzie poczekać przynajmniej do roku 2007.

2. Zakres badań

Prezentowane w niniejszym artykule analizy stanowią fragment badań dotyczących gmin województwa pomorskiego prowadzonych od kilku lat przez autorkę¹. Skupiają się wokół sytuacji gospodarczej jednostek samorządowych stopnia podstawowego. Wymogi formalne dotyczące objętości artykułów zadecydowały o zawężeniu przedmiotu badań do części dochodowej gmin. Drugim kryterium mającym wpływ na zakres poruszonej problematyki była wspomniana wcześniej zmienność przepisów dotyczących systemu finansów samorządu terytorialnego. Za miarę stabilny okres można przyjąć lata 1999-2003. Chcąc znaleźć odpowiedź, jaki wpływ miały ostatnie zmiany legislacyjne, poszerzono zakres czasowy badań o rok 2004.

Głównym celem badań było ukazanie zmian w sytuacji dochodowej jednostek stopnia podstawowego województwa pomorskiego w ciągu paru lat oraz znalezienie cech wspólnych wśród gmin o wysokich i niskich wartościach dochodów ogółem oraz dochodów własnych.

3. Dochody ogółem

Podstawowym wskaźnikiem obrazującym sytuację jednostek samorządu terytorialnego są dochody ogółem *per capita*. Ich skrajne poziomy przedstawia tab. 1. Mimo że wartości względne stopniowo rosną – a ok. 1,5 raza przez 6 lat, to rozpiętość między wielkościami brzegowymi była w latach 1999-2002 oraz w roku 2004 podobna i wahała się w granicach 1:4,0. Wyjątkiem jest rok 2003. Wtedy to wartość ta zwiększyła się ponad trzykrotnie i wyniosła 1:13,2. O takim kształcie wyniku zadecydowała wysoka kwota dofinansowania zadań własnych ze środków pozabudżetowych, jaką otrzymała Krynica Morska. Wyniosła ona ponad 8 mln zł., co w przeliczeniu na mieszkańca tej małej miejscowości stanowi prawie 6,2 tys. zł. Krynica

¹ Ich wyniki opublikowano np. w następujących artykułach: [11, s. 79-86] czy [12, s. 91-103].

Morska, ze względu na swoją specyfikę, dość często pojawia się w statystykach nie tylko wojewódzkich, ale i ogólnokrajowych. Zajmuje ¼ powierzchni Gdyni – jednego z czterech miast na prawach powiatu w województwie pomorskim, a zamieszkuje ją zaledwie 1320 osób. Pod względem gęstości zaludnienia plasuje się na ostatnim miejscu w województwie. Z drugiej strony mała liczba mieszkańców, wraz z atrakcyjnym położeniem, a co za tym idzie wysokimi dochodami własnymi, powoduje, iż miasto to dość często znajduje się na czele rankingów.

Tabela 1. Dochody ogółem (w zł) na mieszkańca (wartości skrajne) w gminach woj. pomorskiego w latach 1999-2004

Rok	1999		2000		2001		2002		2003		2004	
	min	max	min	max	min	max	min	max	min	max	min	max
Dochody <i>per capita</i>	912	3448	996	3980	1059	3670	1138	4778	1166	15439	1322	5076
Gmina	Rumia	Krynica Morska	Kościerzyna (m)	Krynica Morska	Czersk	Krynica Morska	Malbork (m*)	Krynica Morska	Rumia	Krynica Morska	Rumia	Krynica Morska
Stosunek	1:3,8		1:4,0		1:3,5		1:4,2		1:13,2		1:3,8	

* miejska.

Źródło: [8; 16; 17]; obliczenia własne.

Analiza tab. 1 sugeruje stały, równomierny wzrost dochodów. Tendencję tę postanowiono sprawdzić szczegółowo poprzez analizę dochodów poszczególnych gmin.

Grupowanie gmin ze względu na dochody ogółem na osobę (por. tab. 2) jeszcze raz podkreśla specyfikę Krynicy Morskiej. Przypadająca tam kwota na mieszkańca zawsze była dużo większa niż w następnej gminie w kolejności. O ile w roku 2001 różnica wyniosła niecałe 20%, to w pozostałych latach rozpiętości są większe – sięgają 1,5 raza. Wyjątkiem jest wspomniany rok 2003, w którym dochody były prawie pięciokrotnie większe.

Po zapoznaniu się z tab. 2 można stwierdzić dużą niezmiennosć w poziomie dochodów na tle innych jednostek, szczególnie wśród bogatych gmin. W pierwszej grupie dziewięć na dwanaście zaprezentowanych samorządów było w niej przez sześć kolejnych lat, a w drugiej przez cztery². Wyciągnąć stąd można wniosek, że znaczne i trwałe zwiększenie dochodów nie jest procesem łatwym, nie dokonuje się szybko i tylko przemyślana i konsekwentnie realizowana polityka wiedzie do poprawy sytuacji finansowej w długim horyzoncie czasowym. Do gmin charakteryzujących się stabilną, wysoką pozycją, oprócz wspomnianej Krynicy Morskiej, należą: Łeba, Sopot, Gdańsk, Gniewino, Kosakowo, Ustka (wiejska), Jastarnia i

² W przypadku miasta Tczew tylko rok 2001 był wyjątkiem.

Słupsk (miejska). Wymienione gminy charakteryzuje atrakcyjne turystycznie położenie. Większość z nich ma bezpośredni dostęp do morza/Zatoki Gdańskiej lub leży w pasie nadmorskim. W grupie tej znalazły się trzy na cztery utworzone w województwie pomorskim miasta na prawach powiatu, a także gmina Kosakowo położona na obrzeżach Gdyni, traktowana jako atrakcyjne miejsce zamieszkania. Na uwagę zasługują wysokie dochody Gniewina, które pomimo położenia w obrębie Jeziora Żarnowieckiego, postrzegane jest jako gmina przemysłowa, czerpiąca zyski ze zlokalizowanej na jej obszarze Specjalnej Strefy Ekonomicznej.

Tabela 2. Gminy województwa pomorskiego o najwyższych i najniższych dochodach ogółem *per capita* (liczebność 10%) w latach 1999-2004

Rok	1999		2000		2001		2002		2003		2004	
Gmina w - wiejska, m - miejska	dochód per capita (zł)	miejsce	dochód per capita (zł)	miejsce	dochód per capita (zł)	miejsce	dochód per capita (zł)	miejsce	dochód per capita (zł)	miejsce	dochód per capita (zł)	miejsce
<i>Krynica Morska</i>	3448	1	3980	1	3670	1	4778	1	15439	1	5076	1
<i>Łeba</i>	2267	3	2283	3	2632	4	2812	5	2883	3	3571	2
<i>Sopot</i>	2480	2	2603	2	2984	3	3120	2	3090	2	3444	3
<i>Gdańsk</i>	1807	6	2015	6	2099	11	1978	13	2116	12	2813	4
<i>Gniewino</i>	1777	8	1734	10	2224	9	2736	6	2616	7	2739	5
<i>Kosakowo</i>	2005	4	2065	5	3148	2	2246	8	2874	4	2633	6
<i>Ustka (w)</i>	1787	7	1940	7	2476	5	3152	2	2671	5	2589	7
<i>Jastarnia</i>	1837	5	1889	9	1975	12	3122	3	2353	8	2481	8
<i>Słupsk (m)</i>	1758	9	2176	4	2322	6	2337	7	2142	11	2422	9
<i>Wicko</i>	1113	78	1243	63	1377	46	1538	49	2257	9	2258	10
<i>Hel</i>	1471	13	1567	18	1570	23	2076	11	2015	14	2257	11
<i>Słupsk (w)</i>	1193	44	1314	44	1556	25	1796	16	2197	10	2207	12
<i>Bytów</i>	1031	107	1148	100	1359	53	1342	102	1347	107	1537	112
<i>Skórcz (w)</i>	1222	35	1129	103	1221	99	1258	115	1310	112	1498	113
<i>Tczew (m)</i>	1016	106	1071	114	1366	50	1188	119	1230	121	1490	114
<i>Starogard Gdański (w)</i>	1115	76	1096	110	1160	111	1357	98	1449	85	1479	115
<i>Sztum</i>	932	121	1057	117	1181	107	1363	95	1265	117	1464	116
<i>Czersk</i>	913	122	1038	119	1059	123	1348	104	1295	114	1455	117
<i>Chojnice (m)</i>	984	113	1216	68	1416	38	1292	111	1299	113	1445	118
<i>Malbork (m)</i>	987	112	1063	116	1147	114	1138	123	1261	119	1400	119
<i>Kościerzyna (m)</i>	941	118	996	123	1115	120	1173	121	1221	122	1399	120
<i>Reda</i>	1029	102	1066	115	1236	92	1329	105	1326	111	1385	121
<i>Pelplin</i>	1121	73	1057	118	1185	106	1212	117	1293	115	1348	122
<i>Rumia</i>	912	123	1029	120	1088	121	1196	118	1166	123	1322	123

* Kursywą oznaczono gminy znajdujące się wśród 10% najbogatszych/najbiedniejszych przez sześć lat

Źródło: [8, 16, 17]; obliczenia własne.

Grupa druga – gmin o niskich dochodach – nie charakteryzuje się taką stabilnością; tylko co trzecia jednostka była w niej przez sześć kolejnych lat. Być może przyczyną jest fakt, że rozpiętości są dużo mniejsze niż wśród liderów klasyfikacji. Gminy te, mimo atrakcyjnego turystycznie położenia niektórych z nich (np. zamek w Malborku), są usytuowane w znacznej odległości od morza. Wynika z tego, iż nie fakt umiejscowienia atrakcji turystycznej na danym terytorium, ale czas przebywania turystów ma większe znaczenie dla dochodów gmin. Z tego powodu dla władz gmin nadmorskich często priorytetem jest wydłużenie sezonu turystycznego³.

Wśród 10% gmin o najniższych dochodach uszeregowanych na rok 2003, a więc na przedostatni z badanych, aż połowę stanowią przedstawiciele tzw. gmin-par. Na sześć sklasyfikowanych w tej grupie samorządów pięć to gminy miejskie, a jedna wiejska. Jest to prawie połowa wszystkich gmin-par utworzonych w województwie pomorskim i potwierdza powszechną tezę, że rozwiązanie takie nie należy do najwłaściwszych. Wydawałoby się, iż jednostkami w gorszej sytuacji są gminy wiejskie, jednak wyniki badań zdają się przeczyć takim założeniom.

Następna konkluzja dotyczy typu gminy. Wśród 12 gmin o najniższych dochodach w 2003 r. 8% to gminy wiejskie, 33 miejsko-wiejskie, a prawie 60% to miasta. W 2004 r. zależności te kształtowały się następująco: 12, 33 i 50%. Natomiast proporcje typów gmin dla województwa pomorskiego przyjmują wartości odwrotne: 66, 14 i 20%. Porównanie dochodów ogółem z typem gminy ukazuje nadreprezentatywność gmin miejskich wśród 10% o najniższej kwocie *per capita*. Analiza sześciu lat ukazuje, że wśród czterech gmin, które niezmiennie były w grupie jednostek o najniższych dochodach, wszystkie są miastami.

4. Dochody własne

Równie ważny składnik strony dochodowej budżetów jednostek samorządowych to dochody własne, traktowane jako wskaźnik autonomii finansowej.

Roli dochodów własnych poświęcono sporo uwagi w publikacjach na temat istoty samorządów terytorialnych. Najczęściej podkreśla się ich znaczenie w procesie uniezależniania jednostek przestrzennych od budżetu centralnego i uzyskiwania przez to możliwości prowadzenia własnej polityki dostosowanej do lokalnych uwarunkowań i preferencji. Sytuacja taka tworzy lepsze warunki do powiązania budżetu z zadaniami lokalnymi, sprzyja wzrostowi odpowiedzialności władz wobec mieszkańców, a także zmniejsza postawę roszczeniową w stosunku do władz centralnych na rzecz poszukiwania oszczędności i aktywi-

³ Takie stanowisko, reprezentowane w trakcie bezpośrednich rozmów z przedstawicielami władz gmin nadmorskich, znalazło odzwierciedlenie w oficjalnych dokumentach, np. strategiach gmin – por. [10, s. 257].

zacji w zakresie pozyskiwania środków ze źródeł własnych. Prowadzi to do zwiększenia konkurencyjności gmin i innych jednostek terytorialnych.

Dochody własne można rozpatrywać w ujęciu szerokim i wąskim. Pierwsze ujęcie zakłada, że grupę tę tworzą wszystkie dochody niebędące ani subwencjami ogólnymi, ani dotacjami celowymi z budżetu państwa. Włącza się do niej wpływy z udziału w podatkach dochodowych stanowiących dochód budżetu państwa. Takie rozumienie jest zgodne z konstytucyjnym zakresem dochodów własnych, ustawą o dochodach jednostek samorządu terytorialnego i sprawozdawczością budżetową. Z tego względu do dalszej analizy przyjęto szeroką interpretację dochodów własnych. Jak jednak zauważa E. Kornberger-Sokołowska, „zaliczenie udziałów w podatkach państwowych ma [...] znaczenie formalne i nie ma cech formułowanych na gruncie teoretycznym w odniesieniu do kategorii dochodów własnych” [5, s. 13]. W ujęciu wąskim przez to pojęcie „[...] rozumie się te wpływy, których źródła znajdują się na terenie danej wspólnoty samorządowej i zostały jej przyznane w całości i bezterminowo” [3, s. 63]. Podstawową własnością, jakiej nie mają udziały, jest władztwo podatkowe, czyli posiadanie uprawnień do podejmowania decyzji w kwestiach podatkowych umożliwiających samodzielne prowadzenie gospodarki finansowej. Z tego względu w rozumieniu wąskim nie można ich brać pod uwagę. Dochody własne *sensu stricto* to tylko te, na których kształt jednostki samorządu terytorialnego mają wpływ, a więc występuje w stosunku do nich wspomniane władztwo podatkowe, przynależność źródeł dochodów bądź uprawnienia do wprowadzania i kształtowania dochodów [9, s. 170]. Gminom przyznano je np. w zakresie opłat (targowej, miejscowej, administracyjnej) i podatków lokalnych (od nieruchomości, środków transportowych, posiadania psów), a także podatku rolnego i leśnego. Ze względu na to, że przypisane są prawnie jednostkom samorządu terytorialnego, który kształtuje ich wysokość, czasami też nazywa się je podatkami samorządowymi. Należy podkreślić, że ujęcie wąskie dochodów własnych znajduje dużo więcej zwolenników wśród przedstawicieli nauki i praktyki samorządowej, niż szerokie. Jak już nadmieniono, ze względów formalno-prawnych, do dalszych badań przyjęto dochody własne w rozumieniu szerokim.

Chcąc ograniczyć wpływ liczby ludności na analizowane dane, skupiono się nie na badaniach wielkości dochodów własnych przypadających na mieszkańca, lecz na udziale dochodów własnych w dochodach ogółem (tab. 3).

Jak już wspomniano, dochody własne traktowane są jako wskaźnik autonomii finansowej. Im większą część dochodów samorządu stanowią dochody własne, tym większa jest samodzielność finansowa jednostki przestrzennej. Wyrażają realne możliwości finansowe i przesądzają o ekonomicznej samodzielności samorządu. Często podkreśla się ich kluczowe znaczenie w systemie dochodów samorządowych.

Tabela 3. Gminy woj. pomorskiego o najwyższych i najniższych udziałach dochodów własnych w dochodach ogółem (liczebność 10%) w latach 1999-2004

Rok	1999		2000		2001		2002		2003		2004	
Gmina w – wiejska, m – miejska	doch. własne/ doch. ogółem (%)	miejsce	doch. własne/ doch. ogółem (%)	miejsce	doch. własne/ doch. ogółem (%)	miejsce	doch. własne/ doch. ogółem (%)	miejsce	doch. własne/ doch. ogółem (%)	miejsce	doch. własne/ doch. ogółem (%)	miejsce
<i>Krynica Morska</i>	79,1	1	81,9	1	83,4	1	75,6	3	64,5	12	77,7	1
Gdańsk	56,0	21	56,9	16	54,5	23	56,6	18	62,5	14	73,8	2
<i>Sopot</i>	65,0	7	60,2	13	64,3	8	66,5	5	69,7	5	73,4	3
<i>Jastarnia</i>	73,9	3	76,5	2	69,3	3	76,6	2	70,5	4	73,0	4
<i>Kosakowo</i>	66,9	6	73,1	4	72,4	2	77,2	1	80,3	1	72,3	5
<i>Łeba</i>	75,8	2	74,7	3	64,6	7	63,0	8	79,1	2	71,9	6
<i>Ustka (w)</i>	63,9	8	65,5	6	67,8	5	57,8	16	71,1	3	69,9	7
Hel	51,4	33	49,4	33	58,5	15	63,5	7	66,6	8	68,7	8
Władysławowo	62,7	10	56,2	18	55,1	21	64,5	6	65,2	12	67,7	9
<i>Pruszcz Gdański (m)</i>	62,7	9	64,9	7	62,3	10	62,0	9	68,8	7	67,5	10
Ustka (m)	67,7	5	64,6	8	60,9	11	59,1	15	59,4	19	65,7	11
<i>Kwidzyn (m)</i>	70,6	4	69,0	5	66,3	6	67,8	4	69,5	6	65,7	11
Brusy	31,4	111	30,9	101	29,9	106	25,4	113	28,1	112	25,3	112
Debrzno	31,8	108	29,4	109	28,1	113	26,8	109	25,5	121	25,2	113
Zblewo	32,6	103	32,1	96	30,9	96	23,9	116	26,0	119	24,8	114
Ryjewo	29,4	116	24,9	118	29,5	107	28,5	99	29,2	109	24,7	115
Główny	31,2	113	28,8	112	28,8	112	27,7	104	39,2	71	24,6	116
Potęgowo	34,4	99	29,9	106	26,7	115	24,8	115	31,6	102	24,2	117
Smółdzino	29,3	117	29,4	110	32,9	88	28,0	102	58,6	20	24,2	117
Mikołajki Pomorskie	32,3	105	29,3	111	25,7	116	22,3	119	26,8	118	23,9	119
Sadlinki	34,5	98	27,2	114	30,0	105	22,5	118	24,3	122	23,0	120
Czarna Dąbrówka	36,0	90	27,5	113	25,1	119	23,5	117	30,1	107	22,9	121
Borzytuchom	26,1	123	32,2	95	22,0	123	21,1	121	34,0	92	22,2	122
<i>Somonino</i>	29,0	118	26,3	116	25,4	118	25,8	112	27,5	115	22,1	123

* Kursywą oznaczono gminy znajdujące się wśród 10% najbogatszych/najbiedniejszych przez sześć lat.

Źródło: [8, 16, 17]; obliczenia własne.

W analizowanej sytuacji udział dochodów własnych na przestrzeni sześciu lat pozostawał na względnie stałym poziomie – wahał się w granicach 41-44% (por. tab. 4).

Rozpiętość udziału dochodów własnych w dochodach ogółem (tab. 3) w gminach województwa pomorskiego jest duża. Najmniejsza różnica między wartościami skrajnymi wyniosła w 1999 r. 53 punkty procentowe; największa – dwa lata później, również między Borzytuchomem a Krynica Morską – prawie 10 punktów procentowych więcej. Cechą charakterystyczną tego wskaźnika, podobnie jak w poprzednim przypadku, jest duża stabilność. Spośród 12 przedstawionych w tab. 3

gmin aż 8⁴ było wśród 10% jednostek o najwyższym udziale dochodów własnych przez sześć lat. Gminy, które w badanym okresie były w czołówce klasyfikacji cechuje: nadmorskie położenie (Łeba, Jastarnia, Sopot, Krynica Morska, Ustka – wiejska) lub lokalizacja na obrzeżach dużych ośrodków miejskich (Pruszcz Gdański i Kosakowo). Ciekawym przypadkiem jest Kwidzyn. Pomimo braku położenia w pasie nadmorskim miasto osiąga wysokie dochody własne. Prawdopodobnie na ich poziom ma wpływ lokalizacja na terenie miasta dwóch przedsiębiorstw – International Paper i Philips [1] – klasyfikowanych na liście 100 największych przedsiębiorstw województwa. Należy również zwrócić uwagę na rosnącą niezależność finansową Gdańska. W roku 2004 tylko jedna na cztery złotówki tworzące budżet miasta pochodziła ze źródeł obcych.

W tabeli 3 zawarte są także informacje o gminach, których udziały dochodów własnych w dochodach ogółem należą do najniższych. Poza nielicznymi wyjątkami w grupie tej są samorządy z udziałami w granicach 20-30%. Tylko jedna spośród wyszczególnionej liczby dwunastu jednostek (Somonino) znalazła się wśród 10% we wszystkich badanych latach. Jednak jeśli weźmie się pod uwagę minimalne różnice w poziomie udziałów między poszczególnymi samorządami oraz wielkości omawianego wskaźnika w poprzednich latach, to twierdzenie, że niski poziom (podobnie jak wysoki) jest w miarę stabilny, również wydaje się trafne.

Cechą, która wyróżnia gminy o niskich udziałach, jest ich typ. W ostatnim rozpatrywanym roku spośród gmin ujętych w pierwszych 10% o najniższym udziale dochodów własnych ostatnie dziesięć to wiejskie, pozostałe dwie – miejsko-wiejskie. Zagregowane dane dla województwa pomorskiego (por. tab. 4) potwierdzają powyższe spostrzeżenia. Co więcej, to rozwarstwienie z roku na rok rośnie. Ukazane są ponadto inne zależności. Patrząc na wielkość udziałów, można stwierdzić, że gminy wiejskie i miejsko-wiejskie mają zbliżone wartości. Zatem również gminy miejsko-wiejskie można włączyć do grupy gmin o niskich dochodach własnych ze względu na typ. Wynika z tego, że funkcje municypalne w tych jednostkach oddziałują zbyt słabo (tworzą je z reguły małe miasta), by zmienić niekorzystne tendencje.

Tabela 4. Udział dochodów własnych w dochodach ogółem w zależności od typu gminy (%)

Typ gminy \ Rok	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Miejska*	58,8	58,4	57,4	56,9	57,6	63,2
Miejsko-wiejska	42,3	40,5	39,1	36,8	39,6	35,7
Wiejska	40,2	38,0	37,9	36,9	40,6	36,9
Średnia dla województwa	44,3	42,5	42,0	40,9	43,9	42,7

* w tym miasta na prawach powiatów.

Źródło: [8; 16; 17]; obliczenia własne.

⁴ Sopot w roku 2000 był na 13 miejscu, a Ustka (wiejska) w 2002 r. na 16 miejscu.

Patrząc na gminy należące do dwóch skrajnych grup, można wyodrębnić ponadto trzy charakterystyczne cechy wiążące się z większym udziałem dochodów własnych. Pierwszą jest wymieniony już wcześniej czynnik lokalizacyjny – położenie nadmorskie, drugą – nazwany umownie czynnik urbanizacyjny, tzn. miasto lub położenie w zasięgu jego oddziaływania. Trzecia, tym razem niesprzyjająca cecha, powiązana z wcześniej wymienioną, to dominująca funkcja gminy – rolnicza. W jakiejś mierze jest ona pochodną rozwiązań prawnych w zakresie konstrukcji, wchodzącego w skład dochodów własnych⁵, podatku dochodowego od osób fizycznych. Podatek ten, niepłacony przez rolników, w przypadku innych podatników częściowo (w latach 1999-2003 na poziomie 27,6%, w roku 2004 35,72%) transferowany jest z budżetu centralnego do budżetów gmin. Jak widać, jego wysokość nie jest rekompensowana kwotami uzyskiwanymi np. z podatku rolnego. Rozwiązanie takie stawia gminy wiejskie w niekorzystnej sytuacji przed rozpoczęciem jakichkolwiek działań prorozwojowych i ogranicza możliwości prowadzenia własnej, niezależnej polityki. Sytuację zapewne pogarsza fakt, że zachodnie terytoria województwa pomorskiego to tzw. obszary popegeerowskie, których modernizacja i restrukturyzacja wymaga wysokich nakładów finansowych.

5. Udziały dochodów własnych a dochody ogółem

Szukając elementów sprzyjających bogactwu gmin, porównano omówione wcześniej tab. 2 i 3. Zestawienie danych niesie następujące informacje: po pierwsze, osiem na dwanaście gmin charakteryzuje się tym, że są najbogatsze oraz dysponują (procentowo) największymi dochodami własnymi; po drugie: reguła ta nie występuje w przypadku gmin najbiedniejszych. Przez sześć lat żadna gmina o najmniejszym udziale dochodów własnych w dochodach ogółem nie miała jednocześnie najniższej kwoty dochodów na 1 mieszkańca. Sytuację drugą należy tłumaczyć tym, że nawet gdy gminy dysponują nieznacznymi dochodami własnymi, to w ich niewielkich budżetach stanowią one dość znaczną pozycję i dlatego nie plasują się na ostatnich miejscach w klasyfikacji obrazującej udział dochodów własnych w dochodach ogółem. Ponadto, o ile gminami o niskich udziałach były przede wszystkim gminy wiejskie, o tyle niskimi dochodami ogólnymi charakteryzowały się niewielkie miasta.

A zatem można stwierdzić, że im większe dochody własne, tym bogatsza gmina. Należy jednak pamiętać, że nie mogą być one jedynym czynnikiem decydującym o sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego. Gminy nie powinny

⁵ Kwestią dyskusyjną jest, podnoszone wielokrotnie zarówno przez prawników, ekonomistów, jak i przedstawicieli samorządu, włączanie wpływów podatkowych transferowanych z budżetu państwa do dochodów własnych (por. np. [4, s. 77-100]). Podatki dochodowe od osób prawnych i fizycznych nie mają bowiem cech przypisanych dochodom własnym, m.in. władztwa podatkowego. Jednak, zgodnie z literą prawa, w latach 1999-2003 należały one do dochodów własnych. Stanowisko takie zostało nie tylko podtrzymane, ale i dobitniej zaakcentowane w obecnie obowiązującej ustawie [12, art. 3 ust. 2].

być uzależnione wyłącznie od źródeł własnych, gdyż czasami warunki, na które nie mają wpływu (położenie, typ, charakter środowiska przyrodniczego), utrudniają generowanie wysokich dochodów własnych. Pomimo ewolucji ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w stronę systemu zasilania finansowego z dominującą rolą dochodów własnych, konieczne jest uzupełnienie ich subwencjami oraz – w dużo mniejszym stopniu – dotacjami. Postulat stworzenia systemu zasilania finansowego z dominującą rolą dochodów własnych został uwzględniony w obecnie obowiązującej ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Zmodyfikowany system zwiększył wielkość kwot przekazywanych gminom z podatków dochodowych od osób prawnych i fizycznych, ograniczył rolę dotacji celowych oraz zmodyfikował zasady subwencjonowania.

6. Podsumowanie

Na podstawie przedstawionych wyników można uogólnić wyciągnięte wnioski do następujących stwierdzeń: w województwie pomorskim niebagatelne znaczenie – zarówno dla dochodów własnych, jak i dochodów ogółem – ma położenie nadmorskie. Jest to cecha wyróżniająca gminy o wysokich dochodach. Drugą taką cechą, szczególnie w odniesieniu do udziałów dochodów własnych, są funkcje municypalne, przy czym nabierają one znaczenia przy osiągnięciu przez miasto określonej „masy krytycznej” ze względu na liczbę ludności i, co jest z tym powiązane, gdy w skład gminy nie wchodzi miejscowości wiejskie. Gminy miejskie mają średnio o 20 do 30 punktów procentowych większe udziały dochodów własnych niż pozostałe dwa typy gmin. Niskie udziały dochodów własnych osiągają gminy wiejskie, a niskie dochody ogółem na mieszkańca – niewielkie miasta.

Trudno wskazać inne własności powiązane z mierzonymi cechami. Najbardziej jednak istotna konkluzja dotyczy dużej stabilności mierzonych cech na przestrzeni lat, szczególnie w kategorii dochodów i udziałów wysokich. A zatem możliwe jest osiągnięcie trwałego i stabilnego poziomu dochodów gwarantujących rozwój jednostki samorządu terytorialnego. Z drugiej strony stan taki nie oznacza, że wysoki poziom analizowanych cech nie jest osiągalny dla gmin, których dochody są przeciętne. Przykładem może być Wicko – notowane do roku 2002 zarówno według pierwszego, jak i drugiego kryterium w środku kwalifikacji. Jednoczesna poprawa notowań ze względu na pierwszy i drugi miernik⁶ jest dowodem na to, że osiągnięcie wyższych z roku na rok dochodów jest możliwe i sugeruje, iż dzieje się tak dzięki zwiększeniu wpływów wchodzących w skład dochodów własnych.

⁶ Udział dochodów własnych w dochodach ogółem wyniósł dla Wicka (gminy wiejskiej) 65,4% w 2003 r. i 54,4% w 2004 r.

Literatura

- [1] *ABC Województw. Dodatek. „Rzeczpospolita”* 2003, nr 128.
- [2] Chojna-Duch E., *Polskie prawo finansowe. Finanse publiczne*, Wydawnictwo Prawnicze Lexis-Nexis, Warszawa 2004.
- [3] Guziejewska B., *Kontrowersje w ocenie niezależności finansowej samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 2005, nr 7-8.
- [4] *Informacja o skutkach obowiązywania Ustawy z 13 listopada 2003 roku o dochodach jednostek samorządu terytorialnego* (DzU nr 203, poz. 1966 z późn. zm.), http://www.mf.gov.pl/_files/_finanse_samorzadow/sprawozdania_budzetowe/2006/informacja_o_skutkach_obowiazywania_ustawy_o_dochodach_jst.doc, 31.07.2006.
- [5] Kornberger-Sokołowska E., *Kierunki reformy systemu finansów samorządu terytorialnego w Polsce*, [w:] *Finansowanie jednostek samorządu terytorialnego*, red. L. Patrzalek, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej, Poznań-Wrocław 2004.
- [6] Kornberger-Sokołowska E., *Uwagi na temat nowych regulacji prawnych dotyczących dochodów i przychodów jednostek samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 2004, nr 9 (165).
- [7] Markowska-Bzducha E., *Samodzielność finansowa polskich gmin*, Wydawnictwo Politechniki Radomskiej, Radom 2004.
- [8] *Rocznik statystyczny województwa pomorskiego*, t. II, Urząd Statystyczny w Gdańsku, Gdańsk 2000, 2001, 2002, 2003.
- [9] Ruśkowski E., *Finanse lokalne w dobie akcesji*, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 2004.
- [10] Sekuła A., *Analiza celów strategii rozwoju gmin*, [w:] *Gospodarka lokalna w teorii i praktyce*, red. R. Brol, Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej nr 1023, AE, Wrocław 2004.
- [11] Sekuła A., *Formy i zachęty oferowane inwestorom przez samorządy gminne*, [w:] *Partnerskie współdziałanie w sektorze publicznym i prawnym*, red. B. Plawgo, W. Zaremba, Fundacja Współczesne Zarządzanie, Białystok 2004.
- [12] Sekuła A., *Postrzegana sytuacja gmin na podstawie analizy SWOT przedstawionej w strategiach rozwoju lokalnego*, [w:] *Edukacja menedżerska a świadomość przemian cywilizacyjnych*, red. B. Garbacik, Wydział Zarządzania i Ekonomii Politechniki Gdańskiej, Gdańsk 2004.
- [13] Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (DzU nr 203, poz. 1966).
- [14] Ustawa z dnia 26 listopada 1998 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999-2000 (DzU nr 150, poz. 983 z późn. zm.).
- [15] Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (DzU nr 249, poz. 2104 z późn. zm.).
- [16] *Województwo pomorskie 2004. Podregiony, powiaty, gminy*, Urząd Statystyczny w Gdańsku, Gdańsk 2004.
- [17] *Województwo pomorskie 2005. Podregiony, powiaty, gminy*, Urząd Statystyczny w Gdańsku, Gdańsk 2005.

CHANGES IN REVENUES LEVEL OF POMERANIAN VOIVODSHIP COMMUNES BETWEEN 1999 AND 2004

Summary

The article presents an analysis of revenues of Pomeranian Voivodship communes. Due to very unstable law concerning functioning of territorial self-governments, especially their financial economy, the analyzed period was limited to 6 years (i.e. 1999-2004), which were – more or less – stable.

The research wasn't limited only to show the basic indications, i.e. the total budget revenues per capita or the shares of own revenues in total revenues, but it was also aimed at searching features that work in favour of their high levels.

ZMĚNY V OBJEMU PŘÍJMŮ OBCÍ POMORSKÉHO VOJVODSTVÍ V LETECH 1999-2004

Anotace

V příspěvku jsou analyzovány příjmy rozpočtů obcí, které patří k pomorskému vojvodství. S ohledem na velkou nestálost právních předpisů týkajících se působnosti územních samospráv, především jejich finančního hospodaření, je analýza omezena na období 1999-2004, charakteristické poměrnou stabilitou. Výzkum není omezen na prezentaci základních ukazatelů, tj. příjmů celkem per capita a podílů v příjmech, ale je soustředěn i na hledání charakteristik, které jsou příznivé pro jejich vysokou úroveň.

ÄNDERUNGEN IM EINKUNFTSNIVEAU DER GEMEINDEN IN DER WOJEWODSCHAFT POMORSKIE (POMMERN) IN DEN JAHREN 1999-2004

Zusammenfassung

In diesem Artikel wurden die Einkünfte in die Budgets der Gemeinden in der Wojewodschaft Pommern analysiert. In Hinsicht auf eine große Unbeständigkeit der Vorschriften über das Funktionieren der territorialen Selbstverwaltung, insbesondere der Finanzwirtschaft, wurde der Forschungszeitraum auf die Jahre 1999-2004 begrenzt, die eine relative Stabilität ausgezeichnet hat. Diese Forschung wurde keinesfalls zur Darstellung wichtigster Indikatoren begrenzt, d.h. zu den Einkünften insgesamt per capita und den Anteilen an den Einkünften, aber sie umfasste auch die Suche nach Merkmalen, die ihren hohen Niveau begünstigen.