

**AKADEMIA EKONOMICZNA WE WROCŁAWIU
WYDZIAŁ GOSPODARKI REGIONALNEJ I TURYSTYKI
W JELENIEJ GÓRZE**

MARCIN BROL

**ROLA SAMORZĄDU GMINNEGO W KSZTAŁTOWANIU
DOCHODÓW WŁASNYCH NA PRZYKŁADZIE WYBRANYCH
GMIN WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO**

Praca doktorska

Promotor: Prof. zw. dr hab. Jerzy Sokołowski

Jelenia Góra 2005

Spis treści

WSTĘP	4
ROZDZIAŁ I. POLSKI MODEL SAMORZĄDU GMINNEGO	9
1.1 Ustrój samorządu gminnego w Polsce.....	9
1.2 Zadania gminy i sposoby ich finansowania	14
1.3 Narzędzia oddziaływania na lokalną społeczność, gospodarkę i przestrzeń ..	19
ROZDZIAŁ II. KRYTERIA I PROCEDURA DOBORU GMIN DO BADAŃ EMPIRYCZNYCH	26
2.1 Charakterystyka gmin województwa dolnośląskiego	26
2.2 Kryterium wewnętrznego potencjału rozwoju gminy	35
2.3 Kryterium korzyści lokalizacyjnych	42
2.4 Kryterium dynamiki rozwoju lokalnego	49
2.5 Kryterium aktywności społeczności lokalnej	53
2.6 Procedura doboru gmin.....	55
ROZDZIAŁ III. ŹRÓDŁA DOCHODÓW BUDŻETÓW GMIN.....	61
3.1 Podatki jako źródło dochodów	65
3.2 Dochody z opłat	75
3.3 Inne źródła dochodów.....	78
3.4 Wysokość i struktura dochodów w badanych gminach.....	79
ROZDZIAŁ IV. KSZTAŁTOWANIE PRZEZ GMINY DOCHODÓW Z PODATKÓW	97
4.1 Identyfikacja dochodów podatkowych w badanych gminach	97
4.2 Kształtowanie dochodów z podatków w gminach o zróżnicowanym potencjale rozwoju	102
4.3 Zależności między warunkami lokalizacyjnymi a dochodami podatkowymi w gminach.....	115
4.4 Rola dochodów podatkowych w procesie kształtowania dynamiki rozwoju lokalnego.....	124
4.5 Wpływ aktywności społeczności lokalnej na dochody podatkowe	140

ROZDZIAŁ V. KSZTAŁTOWANIE DOCHODÓW GMIN POCHODZĄCYCH Z OPŁAT	146
5.1 Klasyfikacja dochodów z opłat.....	146
5.2 Kształtowanie dochodów z opłat w gminach o różnym potencjale rozwoju.	149
5.3 Korzyści lokalizacyjne jako czynnik kształtujący dochody z opłat	153
5.4 Wpływ dochodów z opłat na kształtowanie dynamiki rozwoju lokalnego ...	155
5.5 Wysokość dochodów z opłat w zależności od aktywności społeczności lokalnej.....	159
 ROZDZIAŁ VI. ROLA SAMORZĄDU GMINNEGO W KSZTAŁTOWANIU DOCHODÓW WŁASNYCH Z POZOSTAŁYCH ŹRÓDEŁ	161
6.1 Dochody z pozostałych źródeł w badanych gminach.....	161
6.2 Wpływ potencjału gminy na dochody z pozostałych źródeł	163
6.3 Wysokość dochodów z pozostałych źródeł w zależności od warunków lokalizacyjnych	167
6.4 Kształtowanie dynamiki rozwoju lokalnego w zależności od wysokości dochodów z pozostałych źródeł.....	170
6.5 Aktywność społeczności lokalnej jako czynnik kształtujący dochody z pozostałych źródeł	174
 ZAKOŃCZENIE.....	178
Bibliografia	184
Akty normatywne	193
Spis tabel.....	196
Spis wykresów	198
Spis rysunków.....	199

Wstęp

Transformacja systemowa rozpoczęta w Polsce w 1989 roku wymusiła utworzenie podmiotów zdolnych do wykreowania nowej filozofii rozwoju na szczeblu lokalnym. Podmiotami tymi stały się gminy, które aż do 1999 roku były jedynymi samorządowymi jednostkami terytorialnymi. W ostatnich latach, pomimo pojawienia się powiatu i województwa jako jednostek ponadlokalnych, główny ciężar zaspokajania potrzeb lokalnych społeczności oraz podmiotów gospodarczych pozostał w sferze zadań gminnych. Aby potrzeby te zaspokajać coraz lepiej i w coraz większym stopniu gmina musi się rozwijać. Dlatego do najważniejszych zadań samorządu gminnego należy stymulowanie rozwoju lokalnego i zarządzanie tym rozwojem przy pomocy narzędzi interwencjonizmu samorządowego.

Wraz z przywróceniem w Polsce istoty samorządności pojawiły się problemy związane z finansowaniem rozwoju gmin. Podstawowym czynnikiem wpływającym na jego skalę i tempo są bowiem inwestycje, których głównym inicjatorem i zlecniodawcą jest samorząd gminy. Poziom rozwoju lokalnego zależy również od wielu innych czynników, często nie tylko ekonomicznych, ale również społecznych, lokalizacyjnych, środowiskowych, czy kulturowych.

W kolejnych latach funkcjonowania gmin zwiększano ich zakres władztwa podatkowego. W ten sposób zwiększały się dochody własne budżetów gmin. Jednak wraz z decentralizacją finansów publicznych rosła lista zadań powierzanych do realizacji samorządom gminnym, uszczuplając faktycznie środki, które mogły być przeznaczone na rozwój.

Po licznych nowelizacjach dotychczas obowiązujących aktów prawnych, w roku 2004 zaczęła obowiązywać kolejna ustawa regulująca dochody jednostek samorządu terytorialnego. Jednak nie przedstawiono w niej modelu docelowego finansów lokalnych, odkładając jego powstanie na przyszłość. Rok 2004 był też ważny z innego względu. Polska przystąpiła do Unii Europejskiej, co z punktu widzenia finansów publicznych oznacza zwiększenie poziomu dotacji dla jednostek samorządu terytorialnego. Mimo to nie podjęto próby stworzenia stabilnego systemu zasilania budżetu gminy, który mógłby obowiązywać w kolejnych latach naszego członkostwa we wspólnotach europejskich.

Istnieje zatem wyraźne zapotrzebowanie na opracowania naukowe, które wskazałyby możliwe kierunki rozwoju finansów lokalnych, w tym przede wszystkim

możliwości pozyskiwania dochodów. Inną nierozstrzygniętą kwestią jest identyfikacja czynników, które wpływają na poziom dochodów, a tym samym na możliwości pobudzania rozwoju lokalnego. Największą grupą dochodów budżetów gmin, na której wielkość i strukturę samorządy mają najszerszy wpływ, są dochody własne. To właśnie ta grupa dochodów przesądza o faktycznych możliwościach gminy do kreowania rozwoju lokalnego. Możliwości ich kształtowania są jednym z podstawowych przywilejów, ale i obowiązków samorządu gminnego.

Na etapie tworzenia docelowego modelu finansów lokalnych, konieczna jest empiryczna weryfikacja obecnych rozwiązań prawno – ustrojowych. Ze względu na dużą liczbę gmin w Polsce koniecznością jest ograniczenie liczby badanych samorządów. Znajomość specyfiki województwa dolnośląskiego, skłoniła autora niniejszej pracy do skoncentrowania się na samorządach gminnych, zlokalizowanych w tej części Polski. Wnioski z przeprowadzonych badań uznać jednak należy za reprezentatywne dla całego kraju. Przemawia za tym fakt, iż wśród badanych gmin występują zarówno gminy wiejskie, jak i miejsko – wiejskie oraz miejskie. Samorządy te różnią się także pod względem pełnionych wobec otoczenia i mieszkańców funkcji, dominującego w strukturze lokalnej sektora gospodarki, oraz liczby mieszkańców i przedsiębiorstw funkcjonujących na ich terenie. Wnioski sformułowane na podstawie badań mają charakter ogólny i dotyczą systemu finansów lokalnych w skali kraju.

Celem pracy jest poszukiwanie odpowiedzi na pytanie – jaka jest, a zwłaszcza jaka powinna być rola samorządu gminnego w kształtowaniu dochodów własnych? Osiągnięcie wymienionego celu pracy doktorskiej jest uwarunkowane uporządkowaniem, rozstrzygnięciem oraz przeanalizowaniem wielu zagadnień szczegółowych, z których do najważniejszych należą:

- zdefiniowanie pojęcia interwencjonizmu samorządowego i lokalnej polityki budżetowej;
- identyfikacja czynników różnicujących zdolność kreacji dochodów własnych gmin;
- identyfikacja poziomu wewnętrznego potencjału rozwojowego badanych gmin;
- identyfikacja korzyści wynikających z lokalizacji gmin;
- identyfikacja dynamiki rozwoju lokalnego w badanych gminach;
- identyfikacja aktywności społeczności lokalnej badanych gmin;
- pomiar skali i struktury dochodów z podatków i opłat w badanych gminach;
- pomiar skali i struktury dochodów z innych źródeł w badanych gminach;

- ocena roli samorządu lokalnego w kształtowaniu dochodów własnych w badanych typach gmin.

Główną tezę badawczą przygotowywanej rozprawy doktorskiej sformułować można następująco. Zdolność kreacji dochodów własnych gmin zależy od: potencjału endogenicznych zasobów gminy, korzyści lokalizacyjnych, struktury funkcjonalnej – decydującej o skali i strukturze relacji z otoczeniem gminy, społeczności lokalnych oraz kompetencji i kreatywności lokalnych władz samorządowych, a także od obowiązujących rozwiązań prawnych.

Oprócz tezy zasadniczej, autor uznał także za celowe sformułowanie tez szczegółowych:

- zakres redystrybucji centralnej jest zbyt duży, co ogranicza możliwości szerszego wpływu samorządów na dochody budżetów gmin;
- istotny wpływ na wysokość dochodów budżetowych ma polityka gmin w zakresie kształtowania stawek podatków od nieruchomości i od środków transportowych;
- gminy powinny mieć możliwość kształtowania wysokości stawek opłaty skarbowej i podatku od czynności cywilnoprawnych;
- częste zmiany prawa powodują, że gminy zazwyczaj nie decydują się na przyjęcie długofalowych rozwiązań zmierzających do zwiększenia dochodów;
- udział gmin w podatkach dochodowych powinien być większy;
- gminy mogą i powinny pośrednio wpływać na przychody z podatków dochodowych.

Postawiona teza główna oraz tezy szczegółowe wymagają przeprowadzenia w głównej mierze badań bezpośrednich, w związku z czym podstawową metodą wykorzystaną w pracy jest studium przypadków. Dodatkowo w pracy doktorskiej wykorzystane są: metoda opisowa, metoda analizy porównawczej, metoda krytycznej analizy piśmiennictwa i aktów prawnych, a także analiza statystyczna. Dane niezbędne do przeprowadzenia badań gromadzone są najczęściej w postaci danych statystycznych. Część danych pochodzi z materiałów zawartych w wydawnictwach ciągłych, jak i zwartych. Znaczna część materiałów pochodzi z wywiadów przeprowadzonych wśród władz lokalnych oraz społeczności lokalnej. Uzupełnienie stanowią dane pochodzące z instytucji wspólnot europejskich.

Przyjęta metodologia badań ma na celu jak najpełniejszą weryfikację postawionych tez. Dlatego w pracy zastosowano dotychczas nie wykorzystywaną w

opracowaniach tego typu metodę doboru gmin do badań. Metoda ta polega na wyodrębnieniu samorządów, w których istnieją najmniejsze i największe możliwości stymulowania rozwoju lokalnego w celu sprawdzenia w jaki sposób i w jakim zakresie władze tych gmin wpływają na wysokość dochodów własnych. Dzięki przyjętej metodzie możliwe jest przeanalizowanie możliwości jakie posiadają w tym aspekcie zarówno miasta, jak i gminy wiejskie oraz miejsko – wiejskie, różniące się poziomem dochodów własnych, liczbą mieszkańców oraz strukturą gospodarki lokalnej.

Praca doktorska składa się z sześciu rozdziałów, wstępu i zakończenia.

W pierwszym rozdziale opisano polski model samorządu terytorialnego, a w szczególności ustrój samorządu gminnego. Przedstawiona została ewolucja polskiego samorządu, począwszy od okresu międzywojennego, poprzez okres totalitaryzmu, po demokratyczne przemiany lat dziewięćdziesiątych i stan istniejący obecnie. Zaprezentowano akty prawne określające zadania gminy i sposoby ich finansowania oraz strukturę i sposób organizacji gmin. Zinterpretowano pojęcie interwencjonizmu samorządowego oraz przedstawiono podstawową klasyfikację narzędzi interwencjonizmu samorządowego.

Rozdział drugi zawiera ogólną charakterystykę gmin województwa dolnośląskiego. Zebrane w nim zostały dane statystyczne dotyczące gmin miejskich, wiejskich i miejsko-wiejskich. Wyodrębniono i przedstawiono kryteria dotyczące wewnętrznego potencjału rozwoju gminy, korzyści lokalizacyjnych, dynamiki rozwoju lokalnego, aktywności społeczności lokalnej. Zaprezentowana i przeprowadzona została procedura doboru gmin do badania.

W rozdziale trzecim przedstawiono źródła dochodów gmin, w tym dochodów własnych. Analizie poddano skalę i strukturę dochodów w badanych gminach, oraz przedstawiono uwarunkowania prawne funkcjonowania modelu finansów samorządowych. Przedstawiono też rozwiązania istniejące w kilku innych krajach europejskich.

W rozdziale czwartym badaniami objęto dochody osiągane przez gminy z podatków. Natomiast w rozdziale piątym zawarto analizę i ocenę dochodów uzyskiwanych z opłat lokalnych, a w rozdziale szóstym z pozostałych źródeł. We wszystkich tych rozdziałach przedstawiono praktyczne i potencjalne możliwości kształtowania polityki dochodowej gmin. Przeanalizowane i ocenione zostały narzędzia interwencjonizmu samorządowego, wykorzystywane w badanych gminach. Dokonane zostało w tym aspekcie porównanie pomiędzy gminami różniącymi się potencjałem

rozwoju, korzyściami lokalizacyjnymi, dynamiką rozwoju lokalnego i poziomem aktywności społeczności lokalnych.

W zakończeniu podjęto próbę oceny roli samorządu lokalnego w kształtowaniu dochodów własnych. Zaprezentowano różne możliwości ich kształtowania w zależności od typu badanych gmin oraz czynników determinujących dynamikę rozwoju lokalnego. Zawarto w nim też ocenę istniejącego systemu finansów lokalnych determinującego dochody gmin i sformułowano postulaty dotyczące zmian w prawie.

Badania przeprowadzone na potrzeby niniejszego opracowania dofinansowane zostały ze środków Komitetu Badań Naukowych w ramach grantu promotorskiego.

Rozdział I.

Polski model samorządu gminnego

1.1 Ustrój samorządu gminnego w Polsce

U podstaw samorządności i demokracji lokalnej leży wola oddziaływania społeczności lokalnej na sprawy dotyczące jej miejsc zamieszkania, czyli „małych ojczyzn”. Wartości, tworzące podstawy ustroju demokratycznego, w którym władzę bezpośrednio lub przez wybranych przedstawicieli sprawuje lud, wypracowane zostały 2500 lat temu w Atenach i do dziś stanowią podstawę władzy politycznej w większości krajów świata. Za podstawowe cechy ustroju demokratycznego uznać należy wolność jednostki i wolność wyboru oraz sprawiedliwość, godność i praworządność.

Wartości określane mianem demokratycznych, w życiu politycznym państwa i samorządu funkcjonują jako cele i idee, znajdujące swój wyraz w aktach prawnych, w tym przede wszystkim w ustawie zasadniczej, czyli w konstytucji. W obowiązującej w Polsce Konstytucji z 2 kwietnia 1997 roku, zapisano, iż władza zwierzchnia w Rzeczypospolitej Polskiej należy do Narodu oraz że naród sprawuje władzę przez swoich przedstawicieli lub bezpośrednio.¹ Znalazły się w niej też zapisy regulujące wolności, prawa i obowiązki obywatela oraz Rozdział VII, dotyczący samorządu terytorialnego. W zdaniu rozpoczynającym ten rozdział mowa jest o tym, że samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne, a następnie jako podstawową jednostkę samorządu terytorialnego wymienia się gminę. Szczegółowe postanowienia dotyczące samorządu gminnego zawiera Ustawa o samorządzie gminnym z dnia 8 marca 1990 roku.

Podstawą istniejącego ustroju samorządu terytorialnego był ustrój panujący w II Rzeczypospolitej. Z powodu różnic występujących w 1918 roku pomiędzy poszczególnymi obszarami Polski (zabór pruski, rosyjski i austriacki), był on w swoich początkach zróżnicowany. Dopiero Konstytucja Marcowa w 1921 roku, w której poświęcono samorządowi terytorialnemu aż pięć rozdziałów, określała podstawy

¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku. Dz.U. nr 78 poz. 483.

ustroju samorządu i zapoczątkowała proces jego ujednolicania.² Kolejne ustawy i projekty ustaw, aż do przewrotu majowego w 1926 roku, zawierały bardziej szczegółowe przepisy, dotyczące między innymi ordynacji wyborczej, rozdziału źródeł dochodów państwa i samorządu, mniejszości narodowych, a także samorządu powiatowego i samorządu województwa. Po 1926 roku nastąpiło stopniowe ograniczenie sfery działania samorządu terytorialnego. Ostatecznie ustrój samorządów określiła ustawa z 23 marca 1923 roku, tzw. „ustawa scaleniowa”, oraz Konstytucja Kwietniowa. Akty te oznaczały krok wstecz w stosunku do zapisów Konstytucji Marcowej. Określały one samorząd terytorialny jako część składową administracji publicznej, podporządkowując jego decyzje organom nadzorczym.³

Po drugiej wojnie światowej funkcje samorządu powierzono radom narodowym, które obejmowały szczebel gminny, powiatowy i wojewódzki. Rady te nie pochodziły z wyboru, a w ich skład wchodził przedstawicieli różnorodnych organizacji, które odpowiadały ideowo rządzącym. Często dochodziło do odgórnych zmian w składach rad, pod pretekstem ich niewłaściwego „składu klasowego”.⁴ Tak zorganizowany samorząd terytorialny przetrwał jednak zaledwie kilka lat, gdyż już w 1950 roku na mocy Ustawy o terenowych organach jednolitej władzy państwowej włączono go w strukturę administracji rządowej.⁵ Wymuszone to było potrzebami istniejącego wówczas centralizmu i gospodarki nakazowo – rozdzielczej, w której urzędy gminne pełniły rolę niejako końcówek tego układu, pozbawionych własnych wyodrębnionych budżetów i bez praw własności w stosunku do mienia.⁶

Pomimo licznych zmian w podziale terytorialnym kraju (zwiększenie liczby województw i likwidacja powiatów) i organizacji samorządu w latach 1945-1989, nie zachowano w tym okresie zasad zgodnych z ideą samorządności. W praktyce samorząd

² H. Izdebski, *Samorząd terytorialny w II Rzeczypospolitej*, W: *Samorząd terytorialny i rozwój lokalny*, Uniwersytet Warszawski. Centrum Studiów Samorządu Terytorialnego i Rozwoju Lokalnego, Warszawa 1992, s. 91.

³ H. Izdebski, *Samorząd terytorialny... op. cit.* s. 103.

⁴ W. Gorzym-Wilkowski, A. Miszczuk, M. Miszczuk, K. Żuk, *Zarys ekonomiki gminy*, Norbertinum, Lublin 1999, s. 13.

⁵ A. Ginsbert-Gebert, *Samorząd terytorialny i jego gospodarka*, Skrypty AE we Wrocławiu, Wrocław 1992, s. 59.

⁶ J. Stępień, *Reforma administracji publicznej*, W: *Samorząd terytorialny i rozwój lokalny*, Uniwersytet Warszawski. Centrum Studiów Samorządu Terytorialnego i Rozwoju Lokalnego, Warszawa 1992, s. 358.

terytorialny, jako wyraz woli społeczności lokalnej, nie istniał. Skutkiem tego było przerwanie historycznej ciągłości istnienia władz samorządowych w Polsce.

Po przełomie 1989 roku, oczywistym stało się, że konieczne jest przywrócenie samorządności na szczeblu lokalnym. Podstawę prawną do utworzenia niezależnego i demokratycznego samorządu terytorialnego stanowiła uchwalona 8 marca 1990 roku Ustawa o samorządzie terytorialnym, która po wielu nowelizacjach obowiązuje do chwili obecnej, oraz datowana na ten sam dzień Ordynacja wyborcza do rad gmin. Przywrócono zatem zasady demokratyczne w działaniu podstawowej jednostki samorządu terytorialnego jaką jest gmina, ale funkcjonowanie 49 województw nadal pozostawało w gestii administracji centralnej. Dodatkowo, istniejący od 1975 roku podział terytorialny tworzony był z myślą o wzmocnieniu centralizmu, co w warunkach gospodarki rynkowej stanowiło przeszkodę w prowadzeniu skutecznej polityki regionalnej.

W 1998 roku rozpoczęto reformę administracji publicznej obejmującą: ustalenie nowego zasadniczego podziału terytorialnego państwa, stworzenie nowych jednostek samorządu terytorialnego na poziomie lokalnym – powiatów i miast na prawach powiatów, stworzenie jednostek samorządu terytorialnego na poziomie regionalnym – województw samorządowych, określenie zasad rozdziału zadań publicznych w nowej strukturze administracji publicznej, określenie trybu nabycia mienia przez jednostki samorządu terytorialnego, określenie sposobu finansowania jednostek samorządu terytorialnego, oraz zasady funkcjonowania organów administracji centralnej w województwach.⁷ Podstawę prawną reformy stanowiły przyjęte 5 czerwca 1998 roku i obowiązujące do chwili obecnej akty prawne (tzw. ustawy ustrojowe):

- Ustawa o samorządzie powiatowym⁸,
- Ustawa o samorządzie województwa⁹,
- Ustawa o administracji rządowej w województwie¹⁰.

⁷ J. Płoskonka, *Reforma Administracji Publicznej 1998-2001*, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, Warszawa 2001, s. 13.

⁸ Dz.U. Nr 91, poz. 578

⁹ Dz.U. Nr 91, poz. 576

¹⁰ Dz.U. Nr 91, poz. 577

24 lipca 1998 Sejm uchwalił natomiast tzw. ustawę kompetencyjną i ustawę zmieniającą podział terytorialny kraju. Kształt nowego podziału terytorialnego został ponadto określony w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 7 sierpnia 1998 r. Pełnię kompetencji organy samorządów powiatowych i województw zaczęły wykonywać od 1 stycznia 1999 roku.

Przywrócenie demokracji lokalnej w 1990 roku i wprowadzenie modelu trójszczeblowego w 1998 roku określiło ustroj samorządu w ramach istniejącego obecnie systemu ekonomiczno – prawnego. Kolejnym krokiem powinno być ustabilizowanie wprowadzonego ustroju i „okrzepnięcie” zasad demokratycznego współżycia wszystkich obywateli. Gdyż to właśnie mieszkańcy gminy tworzą z mocy prawa wspólnotę samorządową, jak stanowi art. 1 Ustawy o samorządzie gminnym.¹¹ Przy czym termin „gmina” należy rozumieć jako wspólnotę samorządową przypisaną do odpowiedniego terytorium. Pomimo, iż to Rada Ministrów podejmuje decyzje dotyczące tworzenia, łączenia, podziału i znoszenia gmin oraz ustala ich granice, zobowiązana jest do zasięgnięcia opinii zainteresowanych rad gmin i przeprowadzenia konsultacji z jej mieszkańcami.

Wybór reprezentantów społeczności lokalnej, którzy w jej imieniu podejmować będą decyzje dotyczące funkcjonowania gminy, odbywa się na zasadach demokratycznych. Mieszkańcy gminy wybierają w wyborach powszechnych członków rady gminy. To właśnie rada gminy uchwała jej statut, który stanowi o jej ustroju. Ma też decydujący wpływ na sposób zarządzania gminą, wybierając i odwołując zarząd gminy, oraz uchwalając jej budżet. Szczegółowe właściwości rady gminy zapisane zostały w art. 18 Ustawy o samorządzie gminnym. Do kompetencji rady należy uchwalanie statutu gminy, a także wybór i odwołanie zarządu, ustalanie wynagrodzeń przewodniczącego zarządu, stanowienie o kierunkach działania zarządu oraz przyjmowanie sprawozdań z jego działalności. Rada gminy powołuje i odwołuje skarbnika gminy, który jest głównym księgowym budżetu, oraz sekretarza gminy. Do najważniejszych zadań rady należy także uchwalanie budżetu gminy, rozpatrywanie sprawozdania z wykonania budżetu oraz podejmowanie uchwały w sprawie udzielenia lub nieudzielenia absolutorium zarządowi z tego tytułu. Rada przyjmuje również w formie uchwały miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, programy

¹¹ Dz.U. Nr 16 poz. 95

gospodarcze (w tym plany inwestycyjne i strategie). Ustala także zakres działania jednostek pomocniczych, zasady przekazywania im składników mienia do korzystania oraz zasady przekazywania środków budżetowych na realizację zadań przez te jednostki. Rada gminy podejmuje także decyzje dotyczące podatków i opłat lokalnych, spraw majątkowych gminy (takich jak: zasady nabycia, zbycia i obciążenia nieruchomości gruntowych oraz ich wydzierżawiania lub najmu na okres dłuższy niż trzy lata; emitowanie obligacji oraz określania zasad ich zbywania, nabywania i wykupu przez zarząd; zaciąganie długoterminowych pożyczek i kredytów; ustalanie maksymalnej wysokości pożyczek i kredytów krótkoterminowych zaciąganych przez zarząd w roku budżetowym; tworzenie i przystępowanie do spółek i spółdzielni oraz rozwiązywanie i występowanie z nich; określanie zasad wnoszenia, cofania i zbywania udziałów i akcji przez zarząd; tworzenie, likwidacja i reorganizacja przedsiębiorstw, zakładów i innych gminnych jednostek organizacyjnych oraz wyposażanie ich w majątek; ustalanie maksymalnej wysokości pożyczek i poręczeń udzielanych przez zarząd w roku budżetowym). Rada gminy określa także wysokości sumy, do której zarząd gminy może samodzielnie zaciągać zobowiązania oraz podejmuje uchwały w sprawie przyjęcia zadań z zakresu administracji rządowej, z zakresu właściwości powiatu oraz województwa, a także w sprawach współdziałania z innymi gminami oraz wydzielanie na ten cel odpowiedniego majątku. Organ ten decyduje również o współpracy ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw. Do pozostałych spraw znajdujących się w kompetencjach rady należy: podejmowanie uchwał w sprawach herbu gminy, nazw ulic i placów publicznych oraz wznoszenia pomników; nadawanie honorowego obywatelstwa gminy; podejmowanie uchwał w sprawie zasad udzielania stypendiów dla uczniów i studentów; stanowienie w innych sprawach zastrzeżonych ustawami do kompetencji rady gminy.¹²

Zgodnie z ustawą, radny zobowiązany jest kierować się dobrem wspólnoty samorządowej, utrzymywać stałą więź z mieszkańcami gminy oraz przedstawiać ich postulaty. Organem wykonawczym gminy jest zarząd, a w skład zarządu wchodzi wójt, burmistrz lub prezydent miasta jako przewodniczący zarządu. Zgodnie z ustawą o samorządzie gminnym zarząd wykonuje uchwały rady gminy i zadania gminy określone przepisami prawa. Do zadań zarządu należy przede wszystkim przygotowywanie projektów uchwał rady gminy oraz określenie sposobu wykonywania uchwał. Zarząd

¹² Na podstawie Dz.U. Nr 16 poz. 95

gospodaruje także mieniem komunalnym i wykonuje budżet, a także zatrudnia i zwalniania kierowników gminnych jednostek organizacyjnych.¹³

Od wyborów samorządowych w 2002 roku, zarówno wójt jak i burmistrz oraz prezydent miasta wybierani są w wyborach powszechnych. Wcześniej wyłaniani oni byli przez radę gminy bezwzględną większością głosów.

Idea samorządności opiera się na możliwości zaspokajania potrzeb społeczności lokalnych na poziomie lokalnym. Samodzielność ta opiera się jednak na systemie prawnym panującym w państwie. Stąd konieczny jest nadzór państwa nad poczynaniami samorządów terytorialnych. Nadzór taki sprawuje Prezes Rady Ministrów, wojewoda – będący przedstawicielem rządu na terenie województwa, oraz regionalna izba obrachunkowa – w zakresie spraw budżetowych.¹⁴

1.2 Zadania gminy i sposoby ich finansowania

Samorząd gminny, podobnie jak samorząd powiatowy i wojewódzki, zobligowany został przez ustawodawcę do wykonywania zadań służących zaspokajaniu potrzeb społeczności lokalnej, jak i umożliwiających funkcjonowanie administracji publicznej na szczeblu lokalnym. Zadania, które zapisane zostały w Art. 7 Ustawy o samorządzie gminnym dotyczące zaspokajania zbiorowych potrzeb wspólnoty lokalnej, należą do zadań własnych.¹⁵ Obejmują one sprawy związane z ochroną środowiska, ładem przestrzennym i gospodarką wodną. A także dotyczące dróg, komunikacji, urządzeń infrastrukturalnych i użyteczności publicznej. Do zadań tych należy ponadto gospodarowanie nieruchomościami, targowiskami, parkami i cmentarzami. Oprócz tego w gestii gminy znajdują się zagadnienia z zakresu ochrony zdrowia, pomocy społecznej, edukacji publicznej, kultury, sportu, turystyki, porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli oraz ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej. Dodatkowo gmina została zobligowana do prowadzenia polityki prorodzinnej, wspierania i upowszechniania idei samorządowej, promocji gminy oraz współpracy z organizacjami pozarządowymi i społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw.

¹³ j.w.

¹⁴ W. Grzelczak, *Państwo a samorząd terytorialny*, W: *Samorząd terytorialny i rozwój lokalny*, Uniwersytet Warszawski. Centrum Studiów Samorządu Terytorialnego i Rozwoju Lokalnego, Warszawa 1992, s. 191.

¹⁵ Dz.U. Nr 16 poz. 95

Oprócz zadań własnych, gminy realizują też zadania zlecone. Dotyczyć one mogą zadań z zakresu administracji rządowej, z zakresu właściwości powiatu oraz województwa. Środki finansowe na ich realizację, gmina otrzymuje od organów administracji, które zleciły na podstawie porozumienia realizację zadania publicznego.¹⁶

W zależności od wielkości i charakteru gminy, zakres wykonywanych zadań może być znacznie mniejszy niż zapisano to w ustawie. W szczególności dotyczy to gmin wiejskich, gdzie zarówno warunki demograficzne, przestrzenne jak i finansowe nie pozwalają na świadczenie niektórych usług publicznych (transport zbiorowy, zaopatrzenie w gaz, czy prowadzenie gminnej polityki mieszkaniowej). Wiele gmin z powodu niedostatków w budżecie rezygnuje całkowicie lub ogranicza swój udział w upowszechnianiu kultury, kultury fizycznej, promocji gminy, a nawet w zakresie edukacji publicznej.

Działalność gospodarczą samorządów o charakterze użyteczności publicznej wiązać należy z ustawowo przypisanymi zadaniami własnymi. Choć przegląd zadań własnych wskazuje, że część z nich może być prowadzona w formach organizacyjno - prawnych przesądzających o ich komercyjnym charakterze.¹⁷ Wiele gmin zawiera umowy z innymi podmiotami, w tym także prywatnymi, w celu wykonywania zadań własnych. W ten sposób władze lokalne przekazując środki finansowe na realizację zadań przez podmioty niepubliczne, ograniczają się jedynie do funkcji nadzorczej nad wykonywaniem zleconych zadań. Pozwala to na wprowadzenie elementów konkurencji w sferze użyteczności publicznej.

W krajach zachodnioeuropejskich, a także w Stanach Zjednoczonych za użyteczność publiczną uważa się najczęściej działalność prowadzoną przez władze publiczne (public authorities), które ponoszą za nią odpowiedzialność. Za działalność o charakterze użyteczności publicznej uznaje się działalność ściśle związaną z interesem

¹⁶ Zagadnienia związane z realizacją zadań zleconych reguluje Art. 8 Ustawy o samorządzie gminnym z 8 marca 1990 r. (Dz. U. Nr 16, poz. 95 z późniejszymi zmianami).

¹⁷ E. Wojciechowski: *Samorząd terytorialny w warunkach gospodarki rynkowej*, PWN, Warszawa 1997, s. 13.

publicznym (public interest) lub gdy staje się ona sprawą publicznego zainteresowania (a matter of public concern)¹⁸.

Zysk w takim ujęciu ma charakter drugorzędny i wspomagający, co nie znaczy, że działalność publiczna ma być z natury nierentowna i nie ma zapewniać racjonalnego wykorzystania istniejących zasobów. Najlepszym przykładem mogą tu być doświadczenia miast amerykańskich, takich jak Milwaukee, gdzie Okręgowy Zarząd Kanalizacji przerabia co roku 60 tys. ton szlamu z oczyszczalni ścieków na nawóz, który sprzedaje za 7,5 miliona dolarów. Miasto Phoenix zarabia 750 tysięcy dolarów rocznie na sprzedaży miastu Mesa metanu uzyskiwanego z oczyszczalni ścieków. Samorząd Chicago, zawierając umowę z prywatną firmą o usuwanie porzuconych samochodów, nie tylko pozbył się wydatków rzędu 2 milionów dolarów rocznie, ale zaczął na tym zarabiać. Przedtem usunięcie wraku samochodu kosztowało miasto 24 dolary, obecnie firma prywatna płaci za to 25 dolarów. Policja w St. Louis County stworzyła system, który pozwala jej funkcjonariuszom na telefoniczne, nie pisemne, składanie raportów. Potem władze wydziału udzieliły firmie prywatnej licencji na oprogramowanie tego systemu. Teraz zarabiają 25 tysięcy dolarów na każdej sprzedaży oprogramowania policji w innej miejscowości.¹⁹

O rynkowym lub zachowawczym charakterze działań władz samorządowych decydują też układy polityczne w jakich muszą one funkcjonować. Przykładem tu może być amerykańska reforma szkolnictwa, którą wprowadził prezydent G.W. Bush. Rząd demokratów przez wiele lat pompował w szkoły publiczne miliardy dolarów, co nie przyniosło podwyższenia poziomu nauczania, bezpieczeństwa czy konkurencyjności wobec szkół prywatnych. Pomimo, iż pieniądze te stanowiły zaledwie 7% ogólnych wydatków na szkolnictwo (reszta pochodziła z kas rządów stanowych i samorządów lokalnych), ich brak przesądziłby o całkowitym załamaniu szkolnictwa publicznego. Republikanie postanowili zmienić tą sytuację poprzez zmniejszenie biurokracji, wprowadzenie nowatorskich sposobów testowania wiedzy i lepsze zarządzanie funduszami federalnymi. Najbardziej kontrowersyjnym i zarazem najważniejszym punktem reformy, jest program voucherów. Polega on na tym, że dzieci z rodzin o

¹⁸ A. Kahn: *The Economics of Regulation, Principles and Institutions*, The MIT Press, Cambridge 1988, t. I, str.6.

¹⁹ D. Osborne, T. Gaebler: *Rządzić inaczej. Jak duch przedsiębiorczości przenika i przekształca administrację publiczną*, Media Rodzina, Poznań 1992, str. 273-274.

niskich dochodach otrzymywałyby co roku 1,5 tys. dolarów pochodzących z rządowego budżetu na oświatę. Rodzice dzieci zdecydują, czy pieniądze te przeznaczyć na korepetycje, czy na opłatę czesnego w prywatnej szkole. Zanim by to jednak nastąpiło, szkoły z problemami otrzymają wsparcie finansowe i czas na poprawę.²⁰

Mechanizm ten według przeciwników reformy pomoże tylko szkołom prywatnym, natomiast rzecznicy planu Busha podkreślają, iż vouchery nie są celem samym w sobie, lecz środkiem wymuszającym zdrową konkurencję.

Polskim problemem, dotyczącym w dużym stopniu niemalże wszystkie gminy, jest brak środków finansowych na wykonywanie zadań własnych. Spowodowane to jest ogólnym niedostatkiem budżetu państwa oraz niskim poziomem zamożności społeczeństwa i niskim poziomem aktywności gospodarczej. Przyczynia się do tego również mało stabilny system prawny. Ustawa z dnia 26 listopada 1998 roku o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999 - 2000²¹, jak wskazuje jej tytuł, miała być aktem, który miał obowiązywać jedynie dwa lata. W roku 2000 przedłużono jej działanie na rok 2001, następnie na rok 2002, a dotychczas obowiązująca Ustawa z dnia 23 listopada 2002 roku o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999-2002 oraz niektórych innych ustaw²², przedłużyła termin jej obowiązywania do końca 2003 roku. Po raz kolejny okazało się, iż w polskim systemie ekonomiczno – prawnym najtrwalszymi rozwiązaniami są te prowizoryczne. Od 2004 roku zaczęła w końcu obowiązywać nowa Ustawa z dnia 23 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego²³. Wbrew nadziejom i oczekiwaniom samorządowców nie stanowi ona istotnego przełomu w kwestii gromadzenia dochodów przez samorząd terytorialny, jest raczej naturalną konsekwencją i rozwinięciem dotychczasowych uregulowań prawnych. Jak wynika z uzasadnienia do ustawy, również ten akt prawny ma charakter przejściowy, gdyż

²⁰ R. Pawlaszek: *Szkoły, głupcze. George Bush wybrał na początek prezydentury temat, który bulwersuje wszystkich*, W: *Polityka* nr 8 (2286), 24.02.2001, str. 34-35.

²¹ Dz. U. Nr 150, poz. 983

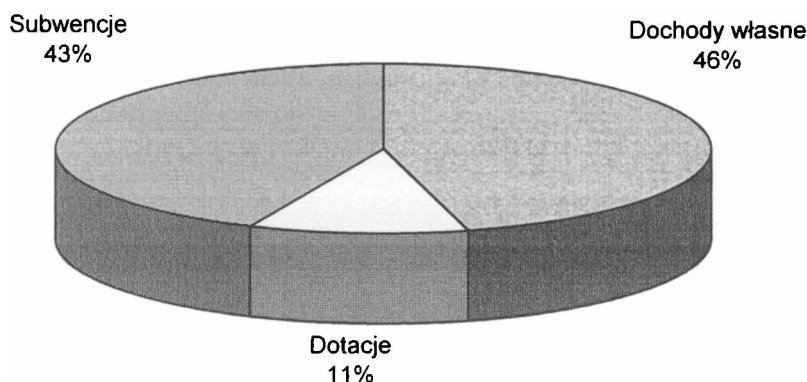
²² Dz. U. Nr 216, poz. 1826

²³ Dz. U. 2003 r. Nr 203, poz. 1966

dopiero nie wcześniej niż od roku 2006 zostanie wprowadzony docelowy system finansów samorządowych²⁴.

Podstawowym źródłem dochodów polskich gmin są dochody własne. To one właśnie przesądzają o rzeczywistych możliwościach finansowych władz samorządowych. W roku 2004 dochody wszystkich polskich gmin wyniosły 40 miliardów zł, z czego ponad 45% stanowiły dochody własne. Pomimo tak znaczącego udziału, dochody te nie mogą być wydawane przez gminy według własnego uznania. Faktycznie gminy dysponują jedynie 10-20% budżetu.²⁵ Wynika to z faktu, iż pozostałe dochody budżetu, w tym przede wszystkim dotacje celowe, przekazywane np. na oświatę, są tak małe, że samorząd nie ma innego wyjścia, jak dokładać do nich ze środków, które stanowią dochody własne.

Wykres 1. Struktura dochodów gmin w roku 2004



Źródło: *Informacja o skutkach obowiązywania Ustawy z 13 listopada 2003 roku o dochodach jednostek samorządu terytorialnego według stanu po 3 kwartałach 2004 r.* Ministerstwo Finansów, Warszawa 2004.

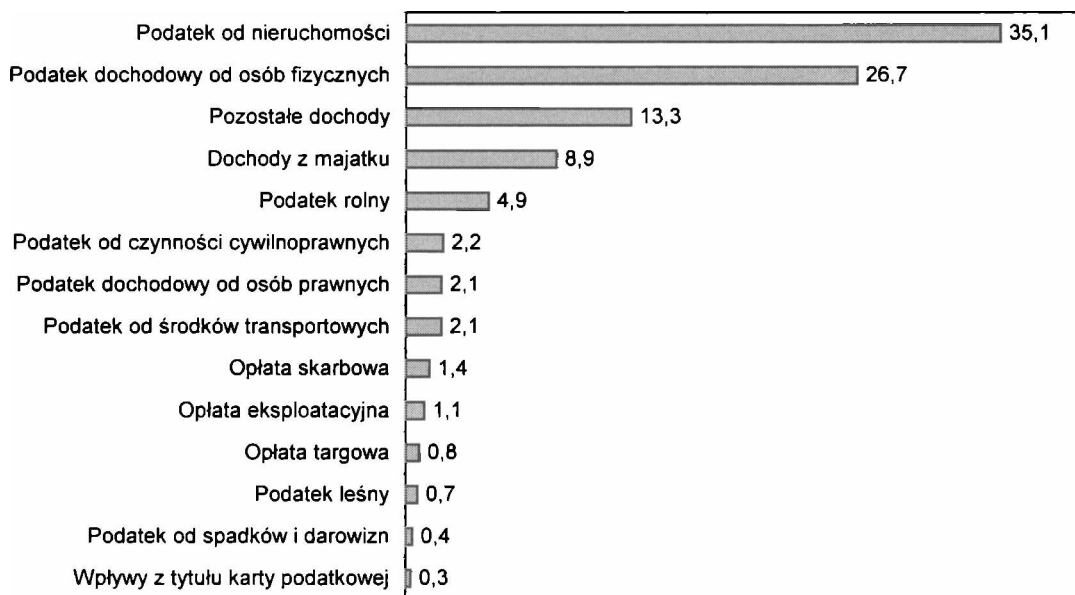
Wśród dochodów własnych gmin najważniejszą pozycją są wpływy z podatku od nieruchomości. W roku 2004 wynosiły one około 6,4 miliardów zł, co stanowiło 35% wpływów pośród dochodów własnych i 16% wpływów ogółem w budżetach gmin.

²⁴ E. Kornberger – Sokołowska, *Uwagi na temat nowych regulacji prawnych dotyczących dochodów i przychodów budżetów jednostek samorządu terytorialnego*. W: *Samorząd terytorialny* 9/2004. KiK, Warszawa 2004, str. 7.

²⁵ Białkowska-Gużyńska A., Orłowski K.: *Kasa samorządu*. W: *Businessman Magazine*. nr 10(139)/2002, str. 28.

Kolejnymi pozycjami, pod względem wielkości dochodów, w 2004 roku były: udział w podatku dochodowym od osób fizycznych (ponad 26% wpływów wśród dochodów własnych i 12% w budżecie ogółem) i dochody z majątku gminy (odpowiednio: 9% i 4%). Ważną pozycję stanowiła też grupa pozostałych dochodów, obejmująca m.in.: odsetki od środków zgromadzonych na rachunkach bankowych, dochody z kar, grzywien, spadki, zapisy i darowizny, odsetki od należności oraz wpłaty dokonywane przez zakłady budżetowe i gospodarstwa pomocnicze.

Wykres 2. Struktura dochodów własnych gmin w 2004 roku (w procentach)



Źródło: *Informacja o skutkach obowiązywania Ustawy z 13 listopada 2003 roku o dochodach jednostek samorządu terytorialnego według stanu po 3 kwartałach 2004 r.* Ministerstwo Finansów, Warszawa 2004.

Szczegółowy opis źródeł dochodów własnych gmin i sposobów ich kształtowania przedstawiony został w rozdziale 3 niniejszego opracowania.

1.3 Narzędzia oddziaływania na lokalną społeczność, gospodarkę i przestrzeń

Gmina realizując zadania publiczne oraz pozyskując środki finansowe na ich realizację, oddziaływać może na wszystkie elementy lokalnej rzeczywistości. Aby w pełni przedstawić zależności pomiędzy gminą, lokalną społecznością i gospodarką, konieczne jest wprowadzenie do dalszych rozważań pojęcia gospodarki lokalnej. Oznacza ono określony układ podmiotowy, przedmiotowy, strukturalny i przestrzennie

delimitowany charakteryzujący się funkcjami zewnętrznymi i wewnętrznymi względem społeczności zamieszkującej na obszarze podziału administracyjnego, tj. poniżej stopnia wojewódzkiego.²⁶ Zbliżona do powyższej jest definicja, według której gospodarka lokalna jest zbiorem współzależnych podmiotów gospodarujących, działających na terenie gminy, z których każdy spełnia określone funkcje i dąży do realizacji własnych celów²⁷. Wymienić tu należy również rodzaje wskazanych podmiotów – są to: jednostki gospodarcze, gospodarstwa domowe, instytucje i władza lokalna.

Podmioty gospodarcze, gospodarstwa domowe i instytucje współdziałając z gminą oddziałują na środowisko naturalne, zagospodarowanie przestrzenne, warunki życia ludności oraz na lokalne rynki, a także bezpośrednio i pośrednio, wzajemnie na siebie. W procesie funkcjonowania zachodzą między tymi podmiotami liczne powiązania i współzależności wynikające z ich współpracy i kooperacji, wymiany dóbr i usług, świadczenia pracy, konkurencji, itp. Wchodząc we wzajemne interakcje oraz wywierając wpływ na pozostałe elementy swojego otoczenia omawiane podmioty stają się jednym z najistotniejszych elementów przesądzających o zmianach niemalże wszystkich struktur gospodarczych i społecznych układu lokalnego.

Podstawy tak rozumianego interwencjonizmu samorządowego stworzono w Stanach Zjednoczonych. Najbardziej znanym opracowaniem z tego zakresu jest *The Economics of Regulation, Principles and Institutions*, którego autorem jest Alfred E. Kahn. Innym opracowaniem, popularnym również w Polsce jest praca Davida Osborna i Teda Gaeblera.²⁸ Byli oni pionierami na polu „urynkowienia” działań samorządowych. Są również twórcami coraz powszechniej stosowanej w polskich samorządach zasady – „raczej zarabiać niż wydawać”.

W Polsce podstawy sterowania gospodarką lokalną stworzył Adam Ginsbert-Gebert. Największymi tradycjami na tym polu badawczym poszczycić się mogą ośrodki naukowe: warszawski, łódzki, wrocławski i szczeciński.

²⁶ R. Broszkiewicz: *Mechanizmy i instrumenty sterowania procesami rozwoju gospodarki lokalnej i samorządowej w Polsce*, W: *Gospodarka lokalna w teorii i w praktyce*, Prace Naukowe AE nr 734, Wydawnictwo AE Wrocław, Wrocław 1996, str. 33.

²⁷ A. Zalewski: *Ekonomika rozwoju lokalnego (wybrane zagadnienia)*, W: *Gospodarka miejska*, SGH, Warszawa 1995, s. 8.

²⁸ D. Osborne, T. Gaebler: *Rządzić inaczej...* op. cit.

Podstawową klasyfikacją narzędzi oddziaływania na gospodarkę lokalną, jest zaproponowany przez L. Patrzalkę²⁹ podział na narzędzia oddziaływania bezpośredniego i pośredniego.

Tabela 1. Narzędzia oddziaływania samorządów terytorialnych

Narzędzia oddziaływania bezpośredniego	Narzędzia oddziaływania pośredniego
• uchwały i rozporządzenia organów samorządu terytorialnego, • decyzje administracyjne o sposobie użytkowania i zagospodarowywania terenów i nieruchomości, • nakazy i zakazy wynikające z postanowień planów zagospodarowania przestrzennego, • koncesje, • dzierżawa budynków i urządzeń komunalnych, • przekształcanie, likwidowanie i tworzenie przedsiębiorstw komunalnych, • dotacje i subwencje budżetowe, • premie z tytułu tworzenia nowych miejsc pracy, • inwestycje publiczne, • roboty publiczne, • zarządzanie przedsiębiorstwami komunalnymi, • sprzedaż mienia komunalnego.	• stawki opłat za lokalne usługi publiczne, • stawki podatków i opłat lokalnych, • umowy i zlecenia, • zwolnienia i ulgi podatkowe, • porozumienia o współpracy między samorządami lokalnymi, • gwarancje kredytowe, • tworzenie mieszanych spółek lokalnych, • kaucje, • doradztwo i obsługa informacyjna przedsiębiorstw, • operacje pożyczkowe, • obligacje komunalne.

Źródło: L. Patrzalek, *Funkcje ekonomiczne samorządu terytorialnego w okresie transformacji systemowej w Polsce*. Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Wrocław 1996.

Przy użyciu narzędzi oddziaływania bezpośredniego uzyskuje się jednoznaczny efekt w postaci oczekiwanych postaw podmiotów gospodarki lokalnej wobec organów samorządu terytorialnego. Narzędzia tego rodzaju są zwykle adresowane do kreślonego lub określonych podmiotów lokalnych. Pośrednie narzędzia sterowania rozwojem lokalnym mają formę parametrów sterowania ekonomicznego procesami pożądanymi zmianami w układzie lokalnym. Ich adresatem są wszystkie podmioty funkcjonujące w tym układzie. Narzędzia tego rodzaju dominują w zdecentralizowanej gospodarce rynkowej i ukształtowanej demokracji lokalnej. Ich stosowanie ma stymulować lokalne podmioty gospodarcze oraz potencjalnych inwestorów do rozwijania działalności zgodnej z przyjętą strategią rozwoju gminy lub ograniczać zainteresowanie działalnością uznawaną za niepożądaną w strukturze gospodarki lokalnej.³⁰

²⁹ por. L. Patrzalek, *Funkcje ekonomiczne samorządu terytorialnego w okresie transformacji systemowej w Polsce*. Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu. Wrocław 1996.

³⁰ R. Broł, *Zarządzanie rozwojem lokalnym – studium przypadków*. Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu. Wrocław 1998. str. 14.

Podobną koncepcję zaproponował A. Sztando³¹. Stworzył on ogólną oraz szczegółową klasyfikację tychże instrumentów. Największe walory poznawcze daje zastosowanie klasyfikacji szczegółowej, do której wyodrębnienia stosuje się jako kryterium formę oddziaływania.

W ten sposób można utworzyć dziewięć grup instrumentów:

- instrumenty przymusu administracyjnego,
- instrumenty poznawcze (działania kontrolne oraz działania o charakterze diagnostycznym),
- instrumenty oddziaływania ekonomiczno – rynkowego,
- instrumenty oddziaływania bezpośredniego,
- instrumenty pobudzania infrastrukturalnego,
- instrumenty informacyjne,
- instrumenty edukacyjne,
- instrumenty koncepcyjno – organizacyjne,
- pozostałe instrumenty (związane z polityką przestrzenną, wspieraniem parków naukowo – technologicznych i specjalnymi strefami ekonomicznymi).

Środki przymusu administracyjnego stanowią jedną z najefektywniejszych form oddziaływania na zachowania sfery gospodarczej. Przyjmują one głównie postać zakazów, nakazów, zezwoleń i przepisów gminnych. Jednak ze względu na charakter niniejszej publikacji, za najważniejszą grupę należy uznać instrumenty oddziaływania ekonomiczno – rynkowego, wykorzystujące reguły i mechanizmy rynkowe. Instrumenty można podzielić dodatkowo na cztery grupy:

- narzędzia polityki pieniężnej,
- narzędzia polityki fiskalnej,
- narzędzia polityki udostępniania zasobów,
- narzędzia polityki usług komunalnych.

³¹ A. Sztando, *Interwencjonizm samorządowy – obszary i instrumenty oddziaływania samorządu terytorialnego na gospodarkę lokalną*. W: *Gospodarka lokalna w teorii i praktyce*. Prace naukowe nr 785, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Wrocław 1998, s. 125-134; A. Sztando, *Wybrane dochodowe instrumenty lokalnej polityki gospodarczej*. W: *Gospodarka lokalna w teorii i praktyce*. Prace naukowe nr 860, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Wrocław 2000, str. 148-160.

Narzędzia te mają charakter ogólny, gdyż nie są adresowane do indywidualnych podmiotów gospodarczych, lecz do wszystkich lub spełniających określone kryteria. Najszerszą grupę narzędzi, spośród instrumentów ekonomiczno – rynkowych, stanowią narzędzia polityki fiskalnej, które obejmują działania władzy lokalnej podejmowane w ramach dochodów budżetu gminy. Ich celem jest podnoszenie finansowej efektywności jednostek gospodarczych poprzez zmniejszenie kosztów ich bieżącego funkcjonowania, kosztów inwestycyjnych oraz obciążeń podatkowych. Istotną funkcją tej grupy narzędzi jest także funkcja fiskalna (dochodowa). Do najważniejszych z nich należą:

- stawki podatku od nieruchomości,
- przedmiotowe i podmiotowe, częściowe lub całkowite zwolnienia od podatku od nieruchomości,
- stawki podatku od środków transportowych,
- przedmiotowe i podmiotowe, częściowe lub całkowite zwolnienia od podatku od środków transportowych,
- zwolnienia i ulgi w podatku rolnym i leśnym,
- opłaty adiacenckie,
- aktualizacje opłat za użytkowanie wieczyste,
- opłata targowa,
- zwolnienia od opłat lokalnych,
- umorzenie, odroczenie, lub rozłożenie na raty zapłaty podatku lub zaległości podatkowych.³²

Działania wykorzystujące instrumentarium ekonomiczno – rynkowe należą do efektywnych, ale wymagają posiadania dużej wiedzy ekonomicznej o gminie bądź powiecie. Dlatego wraz z wykorzystaniem tychże instrumentów powinna być zainicjowana przez władze lokalne akcja promocyjna, która przybliżałaby tą wiedzę potencjalnym inwestorom. Powyższe rozwiązania nie są obligatoryjne i zależą tylko i wyłącznie od władz lokalnych. Najczęściej dążą one do zapewnienia wysokiej dynamiki rozwoju lokalnego, „przyciągnięcia” inwestorów zewnętrznych, a także sprzyjają istniejącym już podmiotom gospodarczym, czyli stymulują rozwój lokalnej przedsiębiorczości. Z działań tych wynikają obopólne korzyści, dzięki którym przedsiębiorcy mogą taniej i efektywniej pozyskać nowe zasoby i kapitał.

³² A. Sztando: *Interwencjonizm samorządowy...*, op. cit., s. 125 – 134.

Wśród najpowszechniej stosowanych instrumentów wspierania przedsiębiorczości wymieniane są: instrumenty dochodowe, instrumenty wydatkowe i zewnętrzne środki finansowe³³. W grupie instrumentów dochodowych znajdują się wszelkiego rodzaju zwolnienia i ulgi podatkowe, a także obniżenia stawek maksymalnych w podatkach lokalnych. Polityka gminy dotycząca wspierania przedsiębiorczości odnosi się zazwyczaj do określenia stawek podatkowych. Innym narzędziem w tej grupie instrumentów jest system ulg i zwolnień podatkowych. Gminy mogą też odraczać, umarzać, rozkładać na raty oraz zaniechać poboru w zakresie podatków i opłat stanowiących w całości dochody gminy. Z punktu widzenia przedsiębiorców najistotniejsza jest nie wysokość stawek i ulg, lecz stałość i przejrzystość stosowanych rozwiązań fiskalnych. Instrumentów wydatkowych jest znacznie więcej niż instrumentów dochodowych. Najważniejszymi z tej grupy instrumentów wydają się inwestycje dokonywane w gminie, w tym przede wszystkim inwestycje infrastrukturalne. Oprócz nakładów czysto inwestycyjnych gminy mogą przeznaczać część swoich budżetów na wsparcie przedsięwzięć i instytucji służących rozwojowi gospodarczemu: agencji rozwoju regionalnego i lokalnego, centrów wspierania biznesu, inkubatorów przedsiębiorczości, parków technologicznych oraz funduszy poręczeniowo – kredytowych.

W lokalnej polityce prorozwojowej krajów rozwiniętych dominują instrumenty o charakterze finansowym. W Stanach Zjednoczonych stosowanych jest około 50 różnego rodzaju instrumentów wspierania rozwoju gospodarczego. Ich mnogość wiąże się przede wszystkim ze znacznym zróżnicowaniem prawa stanowego³⁴. W krajach europejskich powszechnie stosowane są programy stymulujące i wspierające rozwój regionalny i lokalny, aktywizujące lokalnych przedsiębiorców i społeczności. Można wśród nich wymienić programy dotyczące: stref przemysłowych, doskonalenia siły roboczej, promowania eksportu, promocji nowoczesnych technologii, rozwoju małego biznesu. Inną grupę stanowią instrumenty finansowe, wśród których do najczęściej

³³ W. Dziemianowicz, M. Mackiewicz, E. Malinowska, W. Misiąg, M. Tomalak, *Wspieranie przedsiębiorczości przez samorząd terytorialny*. Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa 2001, str. 7-19.

³⁴ por. T. Markowski, J. Kot, *Ekonomiczne i finansowe instrumentarium polityki przestrzennej*. W: *Samorząd terytorialny* nr 12/1992.

spotykanych zalicza się podatki, opłaty i rozwiązania kredytowe³⁵ (kredyty preferencyjne, emisja bonów i obligacji lokalnych).

³⁵ T. Markowski, *Zarządzanie rozwojem miast*. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1999, str. 188.

Rozdział II.

Kryteria i procedura doboru gmin do badań empirycznych

2.1 Charakterystyka gmin województwa dolnośląskiego

Województwo dolnośląskie położone jest w południowo – zachodniej części Polski, graniczącej z Niemcami i Czechami. Zajmuje ono 19948 km² i jest zamieszkiwane przez ponad 2,9 mln mieszkańców. Powstało w 1998 roku z połączenia czterech dotychczasowych województw: jeleniogórskiego, legnickiego, wałbrzyskiego, wrocławskiego, oraz kilku gmin wchodzących do tej pory w skład ościennych województw. Zgodnie z trójstopniowym podziałem terytorialnym kraju w województwie wyróżnić można 26 powiatów, w tym 4 miasta na prawach powiatu i 169 gmin, w tym 36 gmin miejskich, 54 miejsko – wiejskich i 79 wiejskich. Stolicą, a więc jednocześnie siedzibą sejmiku i wojewody, jest Wrocław. Szczegółowy podział administracyjny województwa dolnośląskiego zaprezentowano na poniższym rysunku.

Rysunek 1. Podział administracyjny województwa dolnośląskiego



Źródło: Urząd Marszałkowski Województwa Dolnośląskiego.

Badania zostały przeprowadzone na terenie gmin dolnośląskich z kilku powodów. Region ten charakteryzuje się między innymi: zróżnicowaną siecią osadniczą, przygranicznym położeniem, występowaniem jednego dominującego ośrodka metropolitalnego oraz kilku ośrodków o znaczeniu regionalnym, gęstą siecią ośrodków lokalnych, występowaniem małych gmin wiejskich oraz przede wszystkim zróżnicowaniem funkcjonalnym. Na terenie województwa znajdują się ośrodki przemysłowe oraz poprzemysłowe, atrakcyjne tereny uzdrowiskowo – turystyczne, a także liczne gminy rolnicze. Tak wielkie zróżnicowanie gmin pozwala na szerszą analizę samorządowej polityki dochodowej.

Region dolnośląski charakteryzuje się nieco wyższym od średniej krajowej produktem narodowym brutto na 1 mieszkańca (19 758 zł w 2001 roku wobec 19 430 zł w skali kraju), ale też wyższym poziomem bezrobocia – 22,4%, wobec 18,0% w skali całego kraju (stan na dzień 31 grudnia 2002 roku). Wyższy PKB na mieszkańca osiągany jest jedynie w województwach: mazowieckim, śląskim i wielkopolskim. Natomiast stopa bezrobocia wyższa jest jedynie w województwach: warmińsko – mazurskim, zachodniopomorskim i lubuskim, a porównywalna w województwie kujawsko – pomorskim. Analizując dane zawarte w tabeli nr 2 zauważyć należy znaczne zróżnicowanie poszczególnych podregionów województwa. Najniższym bezrobociem i najwyższym produktem narodowym brutto na mieszkańca charakteryzuje się metropolia wrocławska. Natomiast najwyższe bezrobocie występuje na terenie podregionu jeleniogórsko – wałbrzyskiego, a za najbiedniejszy podregion uznawane są rolnicze tereny w okolicach Wrocławia. Spośród wszystkich osób zatrudnionych w 2001 roku w sektorze rolnictwa, leśnictwa i łowiectwa pracowało 16,7% zatrudnionych, w sektorze przemysłu i budownictwa 29,6%, a w sektorze usług 53,7% (w tym usługi rynkowe 35%, nierynkowe 18,7%).

Tabela 2. PKB na mieszkańca według województw.

Województwo	PKB na 1 mieszkańca w 2001 roku (w zł)	Stopa bezrobocia w 2002 roku (w %)
Dolnośląskie	19 758	22,4
w tym podregiony:		
Jeleniogórsko-Wałbrzyski	16 125	27,6
Legnicki	22 625	22,2
Wrocławski	14 342	22,6
m. Wrocław	29 072	12,3
Kujawsko – Pomorskie	17 563	22,5
Lubelskie	13 614	15,7
Lubuskie	17 254	26,0
Łódzkie	17 535	18,4

Małopolskie	16 788	13,8
Mazowieckie	30 283	13,8
Opolskie	15 780	19,4
Podkarpackie	13 870	16,9
Podlaskie	14 727	15,1
Pomorskie	19 301	21,3
Śląskie	21 206	16,5
Świętokrzyskie	14 843	18,5
Warmińsko – Mazurskie	14 065	28,9
Wielkopolskie	20 634	15,9
Zachodniopomorskie	19 269	26,6

Źródło: Eurostat yearbook 2004. The statistical guide to Europe. European Communities, Luksemburg 2004.

W porównaniu z regionami Unii Europejskiej – wyodrębnionymi zgodnie z nomenklaturą NUTS 2 (Nomenclature of Territorial Units for Statistics), Dolny Śląsk jawi się jako obszar znacznie słabiej rozwinięty od przeciętnego regionu unijnego. To samo można jednak powiedzieć również o innych polskich województwach. Świadczy o tym bardzo wiele danych – chociażby wspomniany wcześniej wskaźnik bezrobocia, który w krajach „starej” Unii Europejskiej (przed rozszerzeniem) wynosił w 2002 roku 7,8 %, a wliczając w to nowoprzyjęte kraje 9,0 %³⁶. Inną wielkością, ukazującą kolosalny dystans dzielący Dolny Śląsk od innych regionów jest dochód narodowy brutto na jednego mieszkańca. W tabeli przedstawiono zestawienie porównujące poziom PKB Dolnego Śląska i innych wybranych regionów w stosunku do średniej europejskiej.

Tabela 3. PKB na mieszkańca w wybranych regionach UE.

Kraj	Region	PKB na 1 mieszkańca w 2001 roku (średnia dla Unii Europejskiej przed rozszerzeniem = 100)	PKB na 1 mieszkańca w 2001 roku (średnia dla Unii Europejskiej i 10 krajów przyjętych w 2004 roku = 100)
Polska	Dolny Śląsk	42,2	46,1
Czechy	Severovýchod (region graniczący z Dolnym Śląskiem)	50,5	55,7
Niemcy	Sachsen (region graniczący z Dolnym Śląskiem)	67,3	73,8
Grecja	Dytiki Ellada (najbiedniejszy region „starej” unii)	52,7	57,8
Wielka Brytania	Inner-London (najbogatszy region „starej” unii)	262,7	316,2
Czechy	Praha (najbogatszy region spośród nowych państw unii)	129,6	148,6

³⁶ M. Młady, *Regional unemployment rates in the Acceding Countries in 2002*. W: *Statistics in Focus, General Statistics, Theme 1 – 10/2003*, Eurostat 2003.

Polska	Lubelskie (najbiedniejszy region spośród nowych państw unii)	28,7	31,7
--------	--	------	------

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: A. Krueger, *Regional Gross Domestic Product in the Candidate Countries 2001*, W: *Statistics in Focus, General Statistics, Theme 1 – 2/2004*, Eurostat 2004, oraz A. Krueger, *Regional Gross Domestic Product in the European Union 2001*, W: *Statistics in Focus, General Statistics, Theme 1 – 1/2004*, Eurostat 2004.

W budżetach gmin województwa dolnośląskiego w roku 2001 dochody stanowiły 4896,7 mln zł – w tym udział dochodów własnych - 54,4%, a średni dochód na 1 mieszkańca wynosił 1648 zł. Po stronie wydatków w 2001 roku zapisano natomiast 5225,4 mln zł – w tym udział wydatków inwestycyjnych – 17,1%, a średnie wydatki budżetów gmin na 1 mieszkańca wynosiły 1759 zł. Dane z 2002 roku opisujące wszystkie gminy dolnośląskie, zaprezentowano w poniższej tabeli.

Tabela 4. Podstawowe dane dotyczące gmin województwa dolnośląskiego.

Nazwa Gminy	Powierzchnia w ha	Liczba miejscowości	Liczba ludności	Dochody budżetu gminy (zł)	Wydatki budżetu gminy (zł)	Typ gminy	Powiat
Bardo	7 341	10	5 716	7 321 388	7 038 761	miejsko-wiejska	ząbkowicki
Bielawa	3 620	1	31 787	38 593 388	36 028 434	miejska	dzierżoniowski
Bierutów	14 707	18	10 366	12 265 007	11 517 178	miejsko-wiejska	oleśnicki
Bogatynia	13 617	16	25 651	92 612 518	90 704 640	miejsko-wiejska	zgorzelecki
Boguszów-Gorce	2 701	1	17 044	23 590 556	24 376 881	miejska	wałbrzyski
Bolesławiec	2 281	1	41 371	60 237 017	61 653 778	miejska	bolesławiecki
Bolesławiec	28 893	33	12 079	16 776 125	18 262 667	wiejska	bolesławiecki
Bolków	15 285	24	11 172	13 592 464	14 898 045	miejsko-wiejska	jaworski
Borów	9 866	27	5 277	6 911 706	6 761 628	wiejska	strzeliński
Brzeg Dolny	9 440	14	16 297	27 679 018	27 381 709	miejsko-wiejska	wołowski
Bystrzyca Kłodzka	33 782	45	20 200	29 157 603	32 750 976	miejsko-wiejska	kłodzki
Chocianów	23 027	22	13 106	15 669 446	15 200 468	miejsko-wiejska	polkowicki
Chojnów	532	1	14 669	19 180 914	18 518 004	miejska	legnicki
Chojnów	23 117	36	9 283	11 074 501	11 678 144	wiejska	legnicki
Ciepłowody	7 753	18	3 236	5 607 174	7 424 947	wiejska	ząbkowicki
Cieszków	10 067	25	4 690	6 654 825	6 927 675	wiejska	milicki
Czarny Bór	6 631	6	4 808	7 255 111	8 740 692	wiejska	wałbrzyski
Czernica	8 418	14	8 371	10 965 485	10 406 300	wiejska	wrocławski
Długoleka	21 241	45	19 233	29 461 375	28 700 643	wiejska	wrocławski
Dobromierz	8 646	17	5 523	8 581 236	8 604 753	wiejska	świdnicki
Dobroszyce	13 174	18	5 900	8 614 761	9 002 945	wiejska	oleśnicki
Domaniów	9 431	25	5 279	6 738 897	7 046 815	wiejska	oławski
Duszniki-Zdrój	2 228	1	5 223	10 038 850	10 486 769	miejska	kłodzki
Dziadowa Kłoda	10 514	18	4 514	6 444 605	6 747 745	wiejska	oleśnicki
Dzierżoniów	2 007	1	35 327	37 980 158	42 380 179	miejska	dzierżoniowski
Dzierżoniów	14 205	26	9 477	11 827 172	13 123 594	wiejska	dzierżoniowski
Gaworzycze	7 699	13	3 818	4 902 100	4 719 443	wiejska	polkowicki
Głogów	3 537	1	70 053	139 569 492	119 328 034	miejska	głogowski
Głogów	8 428	13	5 131	9 091 808	8 368 159	wiejska	głogowski
Gluszyca	6 192	6	9 444	13 593 632	13 212 745	miejsko-wiejska	wałbrzyski
Góra	26 874	43	21 057	24 077 541	24 700 301	miejsko-wiejska	górowski
Grębocice	12 189	21	5 291	9 194 058	9 103 034	wiejska	polkowicki
Gromadka	26 729	11	5 613	7 619 270	7 974 129	wiejska	bolesławiecki

Nazwa Gminy	Powierzchnia w ha	Liczba miejscowości	Liczba ludności	Dochody budżetu gminy (zł)	Wydatki budżetu gminy (zł)	Typ gminy	Powiat
Gryfów Śląski	6 661	8	10 556	13 755 537	12 669 283	miejsko-wiejska	lwówecki
Janowice Wielkie	5 809	6	4 105	6 085 304	6 826 495	wiejska	jeleniogórski
Jawor	1 880	1	24 622	30 883 960	31 017 867	miejska	jaworski
Jaworzyna Śląska	6 734	13	10 358	11 422 334	11 462 136	miejsko-wiejska	świdnicki
Jedlina-Zdrój	1 747	1	5 244	6 915 531	6 624 791	miejska	wałbrzyski
Jelcz-Laskowice	16 810	20	21 378	24 988 184	23 591 627	miejsko-wiejska	oławski
Jelenia Góra	10 836	1	88 866	195 235 474	202 675 126	miejska	Jelenia Góra
Jemięlno	12 380	30	3 137	5 110 649	5 415 904	wiejska	górowski
Jerzmanowa	6 344	15	2 857	9 766 227	10 519 924	wiejska	głogowski
Jezów Sudecki	9 438	8	5 939	6 801 174	6 609 644	wiejska	jeleniogórski
Jordanów Śląski	5 662	15	2 943	4 967 697	4 659 737	wiejska	wrocławski
Kamieniec Ząbkowicki	9 624	14	8 828	11 230 958	11 043 706	wiejska	ząbkowicki
Kamienna Góra	1 797	1	21 922	24 700 426	24 978 618	miejska	kamiennogórski
Kamienna Góra	15 810	21	8 656	12 751 663	13 499 814	wiejska	kamiennogórski
Karpacz	3 796	1	5 311	11 364 249	10 849 176	miejska	jeleniogórski
Kąty Wrocławskie	17 650	45	16 989	24 739 908	27 156 430	miejsko-wiejska	wrocławski
Kłodzko	2 500	1	29 031	43 615 471	40 648 149	miejska	kłodzki
Kłodzko	25 225	38	16 923	24 192 853	26 694 119	wiejska	kłodzki
Kobierzyce	14 911	36	12 417	33 347 113	32 375 785	wiejska	wrocławski
Kondratowice	9 814	27	4 691	5 367 058	5 392 317	wiejska	strzeliński
Kostomłoty	14 625	30	6 955	8 169 336	8 782 568	wiejska	średzki
Kotla	12 775	20	4 060	8 813 708	8 605 049	wiejska	głogowski
Kowary	3 739	1	11 976	13 451 021	12 696 306	miejska	jeleniogórski
Krośnice	17 873	35	7 916	11 125 782	12 533 707	wiejska	milicki
Krotoszyce	6 759	21	2 995	4 913 410	4 318 168	wiejska	legnicki
Kudowa-Zdrój	3 399	1	10 311	18 168 831	17 121 522	miejska	kłodzki
Kunice	9 279	15	4 803	9 466 720	8 478 973	wiejska	legnicki
Łądek-Zdrój	11 740	13	9 108	11 043 711	12 103 042	miejsko-wiejska	kłodzki
Legnica	5 629	1	106 895	238 888 336	249 964 068	miejska	Legnica
Legnickie Pole	8 537	18	4 966	9 859 066	9 842 463	wiejska	legnicki
Leśna	10 450	20	10 839	13 221 378	13 467 157	miejsko-wiejska	lubański
Lewin Kłodzki	5 219	16	1 895	3 431 480	3 349 788	wiejska	kłodzki
Lubań	1 612	1	22 720	24 483 687	27 196 120	miejska	lubański
Lubań	14 215	13	6 505	7 663 863	7 653 575	wiejska	lubański
Lubawka	13 808	15	11 802	12 492 875	12 705 508	miejsko-wiejska	kamiennogórski
Lubin	4 068	1	78 367	115 191 363	105 058 998	miejska	lubiński
Lubin	29 015	37	10 292	25 990 537	23 248 391	wiejska	lubiński
Lubomierz	13 039	17	5 924	7 707 777	7 730 330	miejsko-wiejska	lwówecki
Lwówek Śląski	24 037	29	18 322	21 505 153	21 395 722	miejsko-wiejska	lwówecki
Łagiewniki	12 442	20	7 302	9 642 151	10 642 730	wiejska	dzierżoniowski
Malczyce	5 255	12	5 956	7 638 507	7 715 682	wiejska	średzki
Marcinowice	9 591	19	6 506	7 327 245	7 632 531	wiejska	świdnicki
Marciszów	8 198	10	4 821	6 850 206	7 069 957	wiejska	kamiennogórski
Męcinka	14 778	18	4 815	6 890 391	6 903 286	wiejska	jaworski
Mieroszów	7 617	10	7 579	10 084 399	9 711 485	miejsko-wiejska	wałbrzyski
Mietków	8 330	14	3 903	6 200 446	5 759 287	wiejska	wrocławski
Międzybórz	8 862	22	4 947	6 291 808	6 318 462	miejsko-wiejska	oleśnicki
Międzylesie	18 903	22	7 823	12 151 963	12 766 984	miejsko-wiejska	kłodzki
Miękinia	17 924	44	11 121	14 668 058	15 521 123	wiejska	średzki
Milicz	43 561	92	24 366	31 057 059	33 104 848	miejsko-wiejska	milicki
Milkowice	8 637	16	6 164	6 994 902	7 280 493	wiejska	legnicki
Mirsk	18 657	24	9 170	11 730 252	11 149 824	miejsko-wiejska	lwówecki
Mściwojów	7 183	13	4 114	5 276 686	4 921 220	wiejska	jaworski
Mysłakowice	8 875	12	9 898	14 589 148	17 369 744	wiejska	jeleniogórski

Nazwa Gminy	Powierzchnia w ha	Liczba miejscowości	Liczba ludności	Dochody budżetu gminy (zł)	Wydatki budżetu gminy (zł)	Typ gminy	Powiat
Niechlów	15 198	22	5 233	6 746 648	6 549 781	wiejska	górowski
Niemcza	7 207	11	6 192	7 554 785	7 048 018	miejsko-wiejska	dzierżoniowski
Nowa Ruda	3 704	1	25 011	30 925 916	29 468 107	miejska	kłodzki
Nowa Ruda	13 966	48	12 489	16 071 210	16 396 487	wiejska	kłodzki
Nowogrodziec	17 626	14	14 689	18 901 544	24 998 989	miejsko-wiejska	bolesławiecki
Oborniki Śląskie	15 375	31	17 501	21 459 600	24 333 210	miejsko-wiejska	trzebnicki
Oleśnica	2 095	1	37 173	42 411 466	42 771 948	miejska	oleśnicki
Oleśnica	24 344	45	11 120	13 646 035	13 440 000	wiejska	oleśnicki
Olszyna	4 716	9	6 834	8 298 574	8 102 185	wiejska	lubański
Olawa	2 734	1	31 150	37 355 256	39 376 884	miejska	oławski
Olawa	23 398	35	13 022	18 636 583	20 994 045	wiejska	oławski
Osiecznica	43 707	12	6 895	11 084 473	10 661 754	wiejska	bolesławiecki
Paszowice	10 084	16	3 865	4 227 418	4 273 347	wiejska	jaworski
Pęclaw	6 413	14	2 294	3 665 331	4 060 111	wiejska	głogowski
Piechowice	4 329	1	6 552	9 240 723	8 916 925	miejska	jeleniogórski
Pielgrzymka	10 515	12	4 800	5 923 801	5 825 190	wiejska	złotoryjski
Pieńsk	11 033	12	9 388	11 469 953	11 177 166	miejsko-wiejska	zgorzelecki
Pieszycy	6 360	1	9 554	10 132 627	10 351 335	miejska	dzierżoniowski
Pilawa Górna	2 031	1	6 840	7 680 822	8 251 397	miejska	dzierżoniowski
Platerówka	4 794	5	1 730	2 609 114	2 704 953	wiejska	lubański
Podgórzyn	8 247	11	7 789	11 135 654	11 150 403	wiejska	jeleniogórski
Polanica-Zdrój	1 722	1	7 088	13 768 353	13 751 878	miejska	kłodzki
Polkowice	15 877	20	25 776	92 830 796	114 655 351	miejsko-wiejska	polkowicki
Prochowice	10 262	13	7 499	11 468 825	12 964 009	miejsko-wiejska	legnicki
Prusice	15 802	31	9 164	11 151 119	11 736 481	miejsko-wiejska	trzebnicki
Przemków	10 804	14	8 977	12 894 225	13 191 536	miejsko-wiejska	polkowicki
Przeworno	11 196	32	5 332	6 192 110	6 256 039	wiejska	strzeliński
Radków	13 991	25	9 588	13 228 732	14 300 438	miejsko-wiejska	kłodzki
Radwanice	8 397	16	4 301	6 724 852	6 488 240	wiejska	polkowicki
Rudna	21 660	32	7 077	20 833 652	23 077 413	wiejska	lubiński
Ruja	7 337	12	2 664	3 785 468	3 750 639	wiejska	legnicki
Siekierczyn	4 955	8	4 520	6 704 406	6 458 988	wiejska	lubański
Sobótka	13 535	25	12 292	16 840 743	15 779 999	miejsko-wiejska	wrocławski
Stara Kamienica	11 046	10	5 180	6 404 718	6 469 014	wiejska	jeleniogórski
Stare Bogaczowice	8 689	11	4 120	7 951 874	7 410 420	wiejska	wałbrzyski
Stoszowice	10 982	15	5 673	7 303 315	7 129 416	wiejska	ząbkowski
Stronie Śląskie	14 642	16	8 130	14 835 582	15 527 016	miejsko-wiejska	kłodzki
Strzegom	14 471	23	27 305	37 270 115	40 369 089	miejsko-wiejska	świdnicki
Strzelin	17 169	43	21 891	26 908 590	29 450 419	miejsko-wiejska	strzeliński
Sulików	9 522	20	5 975	7 832 309	6 529 724	wiejska	zgorzelecki
Syców	14 479	29	16 335	17 712 034	16 780 084	miejsko-wiejska	oleśnicki
Szczawno-Zdrój	1 487	1	5 713	17 549 621	12 909 924	miejska	wałbrzyski
Szczytna	13 316	9	7 388	8 452 566	9 748 572	miejsko-wiejska	kłodzki
Szklarska Poręba	7 542	1	7 333	13 495 138	12 322 500	miejska	jeleniogórski
Ścinawa	16 456	23	10 669	14 185 509	14 660 517	miejsko-wiejska	lubiński
Środa Śląska	21 493	30	19 031	30 347 765	33 666 572	miejsko-wiejska	średzki
Świdnica	2 176	1	61 189	90 872 072	99 430 455	miejska	świdnicki
Świdnica	20 828	36	15 036	19 071 546	20 836 410	wiejska	świdnicki
Świebodzice	3 045	1	23 512	27 106 300	24 580 191	miejska	świdnicki
Świeradów-Zdrój	2 077	1	4 663	9 821 059	10 159 946	miejska	lubański
Świerzawa	15 948	12	7 922	9 843 609	10 268 454	miejsko-wiejska	złotoryjski
Święta Katarzyna	9 857	24	12 843	23 764 616	23 967 221	miejsko-wiejska	wrocławski
Trzebnica	20 019	43	21 651	24 029 520	23 279 010	miejsko-wiejska	trzebnicki
Twardogóra	16 799	39	12 790	18 226 243	18 336 107	miejsko-wiejska	oleśnicki

Nazwa Gminy	Powierzchnia w ha	Liczba miejscowości	Liczba ludności	Dochody budżetu gminy (zł)	Wydatki budżetu gminy (zł)	Typ gminy	Powiat
Udanin	11 071	23	5 663	7 448 533	6 899 752	wiejska	średzki
Walim	7 875	9	5 787	7 667 904	7 735 462	wiejska	wałbrzyski
Wałbrzych	8 479	1	129 724	283 790 417	300 977 763	miejska	wałbrzyski
Warta Bolesławiecka	11 090	10	7 485	17 601 409	19 351 485	wiejska	bolesławiecki
Wądroże Wielkie	8 915	21	4 046	6 564 813	6 228 813	wiejska	jaworski
Wąsosz	19 359	44	7 390	8 745 555	8 654 285	miejsko-wiejska	górowski
Węliniec	33 844	11	8 951	11 005 440	11 392 014	miejsko-wiejska	zgorzelecki
Wiązów	14 182	27	7 494	8 923 189	9 973 332	miejsko-wiejska	strzeliński
Wińsko	24 954	51	8 815	12 316 093	12 108 923	wiejska	wołowski
Wisznia Mała	10 333	19	7 743	10 426 784	11 399 808	wiejska	trzebnicki
Wleń	8 600	13	4 736	7 023 899	6 594 228	miejsko-wiejska	lwówecki
Wojcieszków	3 216	1	4 077	5 125 912	4 484 940	miejska	złotoryjski
Wołów	33 106	49	22 658	24 700 643	25 786 301	miejsko-wiejska	wołowski
Wrocław	29 284	1	639 150	1 463 405 631	1 660 713 236	miejska	Wrocław
Zagrodno	12 209	11	5 763	7 348 915	7 348 667	wiejska	złotoryjski
Zawidów	607	1	4 501	6 630 931	6 466 437	miejska	zgorzelecki
Zawonia	11 812	28	5 353	6 457 147	6 533 204	wiejska	trzebnicki
Ząbkowice Śląskie	14 688	20	23 532	27 470 735	29 839 837	miejsko-wiejska	ząbkowicki
Zgorzelec	1 586	1	33 706	41 618 946	42 375 718	miejska	zgorzelecki
Zgorzelec	13 602	22	7 778	11 715 848	11 824 824	wiejska	zgorzelecki
Ziębice	22 224	32	18 540	21 150 664	23 203 245	miejsko-wiejska	ząbkowicki
Złotoryja	1 150	1	16 678	22 691 995	22 776 687	miejska	złotoryjski
Złotoryja	14 507	22	6 993	11 160 293	10 163 128	wiejska	złotoryjski
Złoty Stok	7 563	6	4 881	8 173 411	9 004 250	miejsko-wiejska	ząbkowicki
Żarów	8 798	20	12 334	15 575 162	18 349 711	miejsko-wiejska	świdnicki
Zmigród	29 214	49	14 985	17 964 331	18 851 406	miejsko-wiejska	trzebnicki
Zórawina	12 011	34	7 795	9 870 837	12 980 978	wiejska	wrocławski
Zukowice	6 809	21	3 473	6 173 071	7 633 540	wiejska	głogowski

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Banku Danych Regionalnych GUS.

Charakterystyczna dla województwa dolnośląskiego jest duża gęstość sieci osadniczej. Gęstość zaludnienia wynosi tutaj 149,6 mieszkańców na km², kształtując się powyżej średniej krajowej wynoszącej 123,7 mieszkańców na km². Większym zagęszczeniem ludności wyróżniają się tylko województwa małopolskie i śląskie. Wskaźnik ten jest też wyższy od średniej unijnej (biorąc pod uwagę „starą” Unię Europejską – 15 krajów członkowskich), gdzie wynosi on 117,3 osoby na km².³⁷ Wiąże się to również z większym zagęszczeniem sieci transportowej, zarówno drogowej jak i kolejowej.

W strategii rozwoju województwa dolnośląskiego wyodrębniono trzy pasma, ze względu na: ukształtowanie terenu, środowisko przyrodnicze, dostępność komunikacyjną, zagospodarowanie przestrzenne i warunki sprzyjające aktywności gospodarczej. Są to: pasmo północne obejmujące tereny na prawym brzegu Odry,

³⁷ *Studia nad rozwojem Dolnego Śląska. Zeszyt 1 (14) 2002.* Urząd Marszałkowski Województwa Dolnośląskiego. Wrocław 2002.

pasmo centralne leżące między Sudetami a Odrą i pasmo południowe rozciągające się na obszarze Sudetów. Ich wyodrębnienie tłumaczone jest uwarunkowaniami historycznymi i procesami industrializacji zachodzącymi w szczególności w ostatnich dziesięcioleciach, lecz po przeanalizowaniu zarówno struktury demograficznej jak i gospodarczej poszczególnych stref dojść można do wniosku, iż jedynie wymienione wcześniej cechy geograficzne pozwalają na wyodrębnienie owych stref. W skład tak określonego obszaru leżącego pomiędzy Sudetami a Odrą wchodzi tak różne gminy i ośrodki miejskie jak: Legnica, Głogów, Lubin, Strzegom i Polkowice z dominującą rolą przemysłu wydobywczego i przetwórczego, oraz Węgliniec, Chojnów, Środa Śląska, Ząbkowice Śląskie i Strzelin z dominującym rolnictwem, a także Zgorzelec, Bolesławiec i Jawor o polifunkcyjnej gospodarce. Podobna sytuacja ma miejsce w przypadku dwóch pozostałych pasm. Dodatkowo trudno do któregoś z nich zakwalifikować Wrocław.

Dlatego na potrzeby niniejszego opracowania konieczne jest inne usystematyzowanie poszczególnych obszarów województwa dolnośląskiego. Po pierwsze podział taki powinien być osadzony w realiach najmniejszej i jednocześnie najważniejszej jednostki podziału terytorialnego – gminy. Uszeregowanie na poziomie samorządowych gmin, nie tylko ukaże ich charakter, lecz również sposób zarządzania nimi przez władze lokalne. Po drugie podział taki powinien uwzględniać informacje istotne z ekonomicznego punktu widzenia – bezrobocie, strukturę zatrudnienia, dochody, wydatki, inwestycje, itp.

Wśród wszystkich gmin miejskich, na szczególną uwagę zasługują przede wszystkim cztery – Wrocław, Jelenia Góra, Legnica oraz Wałbrzych. Trzy spośród nich są bowiem jednocześnie miastami na prawach powiatu, a do 1998 roku były siedzibami władz wojewódzkich. Do roku 2003 miastem na prawach powiatu był również Wałbrzych, jednak Rada Miasta oraz Rada Powiatu zdecydowały o połączeniu powiatu tzw. „ziemskiego” z „grodzkim”. Innymi gminami o dużym potencjale rozwojowym, przejawiającym się m.in. dużym udziałem firm nowych technologii i zasobami wysoko wykwalifikowanej siły roboczej są: Polkowice (gmina miejsko-wiejska), Głogów, Lubin, Świdnica (gminy miejskie).

Charakterystyczne dla gmin dolnośląskich położonych w pobliżu pasm górskich jest to, iż podstawowym przedmiotem aktywności zawodowej ich mieszkańców są usługi turystyczne i okołoturystyczne. Zjawisko to występuje w gminach miejskich:

Karpacz, Szklarska Poręba, Świeradów Zdrój, Polanica Zdrój, Szczawno Zdrój, Kudowa Zdrój, Duszniki Zdrój (liczba miejsc noclegowych waha się w nich od 1038 w Szczawnie Zdroju do 7458 w Karpaczu). Miasta te charakteryzują się wysokimi – przekraczającymi średnią wojewódzką – dochodami w przeliczeniu na mieszkańca (przy średniej dla miast w województwie wynoszącej około 1450 zł, średnia w gminach turystycznych wynosi ponad 1870 zł).

W znaczny sposób zróżnicowane są natomiast gminy wiejskie i miejsko – wiejskie. Wśród nich wyróżnić można typowo rolnicze: Stare Bogaczowice (63,2% spośród wszystkich zatrudnionych pracuje w sektorze rolniczym) i Zagrodno (45,76% zatrudnionych). Gminy o dużym znaczeniu sektora rolniczego: Przeworno, Ciepłowody, Wądroże Wielkie, gmina wiejska Chojnów, Pęcław, Marcinowice, Kondratowice, Święta Katarzyna (udział pracujących w sektorze rolniczym przekracza w tych gminach 20% spośród wszystkich zatrudnionych). Gminy o dominującej funkcji przemysłowej: Międzybórz, Polkowice, Bogatynia, Głuszyca (ponad 75% spośród wszystkich zatrudnionych pracuje w przemyśle i budownictwie). Inną kategorią są gminy podmiejskie, czyli sąsiadujące z gminami miejskimi, charakteryzujące się dużymi migracjami z przyległych miast. Czynnikiem wyróżniającym te gminy jest wzrost liczby ludności, który w ostatnich latach zauważalny był w wymienionych gminach: gmina wiejska Głogów (wzrost liczby ludności w latach 1995-2002 o 14,3%) i Jerzmanowa (9,7%) – w pobliżu miasta Głogów; Czernica (16,9%), Długoleka (13,9%), Wisznia Mała (10,7%), Kobierzyce (9,2%), Oborniki Śląskie (5,6%), Święta Katarzyna (5,2%), Miękinia (2,3%) – w pobliżu miasta Wrocław; gmina wiejska Lubin (12,3%) – w pobliżu miasta Lubin; Kunice (11,3%) – w pobliżu miasta Legnica; gmina wiejska Bolesławiec (9,5%) – w pobliżu miasta Bolesławiec; gmina wiejska Oleśnica (4,8%) w pobliżu miasta Oleśnica; Jeżów Sudecki (2,5%) – w pobliżu miasta Jelenia Góra, gmina wiejska Zgorzelec (2,3%) – w pobliżu miasta Zgorzelec. W gminach tych zazwyczaj niższy od przeciętnej w województwie jest wskaźnik zatrudnienia na 1000 mieszkańców, co świadczyć może o z jednej strony o wieku mieszkańców, jak i skłonności do podejmowania pracy. Wśród gmin wiejskich i miejsko – wiejskich wyróżnić też można gminy turystyczne takie jak: Bystrzyca Kłodzka (1760 miejsc noclegowych), Łądek Zdrój (1511), Podgórzyn (2415).

Spośród wielu kryteriów, według których opisać można gminy, w opracowaniu tym wybrano cztery najbardziej istotne: kryterium wewnętrznego potencjału gminy,

korzyści lokalizacyjnych, dynamiki rozwoju lokalnego i aktywności społeczności lokalnej. Na podstawie wymienionych kryteriów, zostały wybrane gminy do dalszego badania.

2.2 Kryterium wewnętrznego potencjału rozwoju gminy

Zdefiniowanie pojęcia „rozwoju lokalnego” może nastroczać wiele trudności, ponieważ obejmuje ono bardzo szeroki zakres pojęć cząstkowych związanych ze społecznością lokalną, lokalnymi władzami, podmiotami gospodarczymi działającymi na danym terytorium, jak i z układem lokalnym w sensie przestrzennym. Jedną z najdokładniejszych definicji rozwoju lokalnego przytacza L. Wojtasiewicz. Opisuje ona rozwój jako proces pozytywnych zmian, wzrostu ilościowego i postępu jakościowego. W tym kontekście definiuje rozwój lokalny jako proces takich zmian zachodzących w danym – lokalnym – układzie, z uwzględnieniem właściwych temu układowi potrzeb, preferencji i hierarchii wartości³⁸. W praktyce trudno jest w sposób jednoznaczny sprecyzować pojęcie rozwoju w skali lokalnej. Niezbędne są tu pewne uproszczenia, ograniczając to pojęcie do podstawowych sfer gminy, którymi są: lokalna społeczność, gospodarka lokalna oraz lokalny ekosystem. W tym ujęciu o rozwoju lokalnym można mówić wtedy, gdy zharmonizowane i systematyczne działanie społeczności lokalnej, władzy lokalnej oraz pozostałych podmiotów funkcjonujących w gminie zmierza do kreowania nowych i poprawy istniejących warunków dla lokalnej gospodarki oraz zapewnienia ładu przestrzennego i ekologicznego³⁹.

Rozwój ten ma w podstawowym zakresie za zadanie tworzenie nowych wartości, na które składają się: nowe przedsiębiorstwa, nowe miejsca pracy, nowe dobra i usługi zaspakajające popyt lokalny i ponadlokalny⁴⁰. Istotną kwestią, pomijaną często w literaturze przedmiotu, jest analiza popytu i podaży dóbr publicznych. Według P.A. Samuelsona dobra publiczne scharakteryzować można w następujący sposób. Po pierwsze pełnią one funkcję użyteczności dla poszczególnych osób, po drugie nikt nie

³⁸ L. Wojtasiewicz, *Czynniki i bariery rozwoju lokalnego w aktualnej polityce gospodarczej Polski*. W: *Gospodarka lokalna w teorii i praktyce*, Prace Naukowe AE nr 734, Wydawnictwo AE Wrocław, Wrocław 1996, str. 14.

³⁹ R. Brol, *Zarządzanie rozwojem lokalnym...* op. cit. str. 9.

⁴⁰ A. Klasik, *Lokalny rozwój gospodarczy i metody jego budowania*. W: *Gospodarka lokalna w teorii i praktyce*, Prace Naukowe AE nr 734, Wydawnictwo AE Wrocław, Wrocław 1996, str. 23.

jest wyłączony z ich użytkowania, po trzecie zaś mogą być one użytkowane przez bardzo wiele podmiotów gospodarczych – powiększanie się liczby użytkowników nie eliminuje ani nie pomniejsza możliwości korzystania z danego dobra przez wszystkich użytkowników⁴¹.

Teoria dóbr publicznych, w swym standardowym sformułowaniu jest teorią normatywną – podmioty publiczne powinny wytwarzać pewne dobra jako dobra publiczne, gdyż ich rynkowa alokacja jest niemożliwa. Natomiast pozytywna teoria wyborów publicznych wyjaśnia istotę dobra publicznego i ukazuje, w jaki sposób dane dobro może stać się dobrem publicznym.

Przenosząc rozważania na szczebel samorządowy i dobra publiczne wytwarzane na szczeblu lokalnym, definicja lokalnych dóbr publicznych uwzględniać musi ustrój samorządu terytorialnego. Lokalne dobro publiczne, to takie więc dobro, które wytwarzane jest na szczeblu lokalnym, pełni funkcję użyteczności dla społeczności lokalnej i nikt z tej społeczności nie może być wyłączony z jego użytkowania⁴². To znaczy, że lokalne dobro publiczne musi służyć społeczności lokalnej i zaspokajać jej potrzeby. Może ono też być użytkowane przez wiele podmiotów. Lokalnymi dobrami publicznymi są między innymi usługi związane z utrzymaniem czystości i porządku, parki i inne miejsca wypoczynku i rekreacji, bezpieczeństwo publiczne i wiele innych dóbr, związanych z funkcjonowaniem jednostek samorządu terytorialnego.

Kolejnym pojęciem wymagającym zdefiniowania jest wewnętrzny potencjał rozwoju gminy. Słownik języka polskiego definiuje potencjał jako zasób możliwości, mocy, zdolności wytwórczej tkwiący w czymś, a także sprawność, wydajność, możliwość, np. państwa w jakiejś dziedzinie⁴³. W ujęciu tym przez wewnętrzny potencjał gminy rozumieć zatem należy zasób możliwości i zdolności do kreowania rozwoju lokalnego, który zlokalizowany jest na terenie gminy i możliwy do wykorzystania przez lokalną społeczność i władzę.

⁴¹ B. Klimczak, *Mikroekonomia*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Wrocław 1998, s. 347.

⁴² M. Brol, *Lokalne dobra publiczne*. W: *Gospodarka lokalna w teorii i praktyce*, Prace Naukowe AE nr 979, Wydawnictwo AE we Wrocławiu, Wrocław 2003, str. 544.

⁴³ *Słownik języka polskiego*. Pod red. M. Szymczaka, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1979.

Podstawową wielkością obrazującą potencjał gminy są jej dochody. Oczywistym wydaje się fakt, iż o poziomie i tempie rozwoju gminy decydują możliwości finansowe. Aby wykreować rozwój lokalny, władze lokalne muszą wykazać się skłonnością do wydawania swoich dochodów i to w taki sposób, aby zapewnić poprawę warunków funkcjonowania podmiotów działających na terenie gminy i lokalnej społeczności. Obrazem takich działań jest poziom gminnych wydatków inwestycyjnych. Potencjał gminy można zatem zapisać w sposób sformalizowany, w postaci zależności pomiędzy potencjałem wewnętrznym (w literaturze nazywanym też własnym) oraz potencjałem inwestycyjnym. Wielkość potencjału wewnętrznego determinują środki pochodzące z budżetu gminy, które może ona przeznaczyć w danym okresie na nowe zadania inwestycyjne, przy założeniu stałego stanu zadłużenia. Potencjał inwestycyjny natomiast to potencjał wewnętrzny skorygowany o możliwości pozyskiwania środków obcych, czyli zaciągania zobowiązań w tym samym okresie. Potencjał inwestycyjny jest więc sumą potencjału wewnętrznego i zmiany stanu zobowiązań⁴⁴.

Dane dotyczące dochodów najbogatszych i najbiedniejszych gmin z Dolnego Śląska oraz poziom ich wydatków inwestycyjnych przedstawiono w tabelach nr 5 i 6.

Tabela 5. Gminy o najwyższych i najniższych dochodach budżetów gmin.

Nazwa gminy	Dochody budżetu gminy (zł)	Dochody budżetu gminy na 1 mieszkańca (zł)	Udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem (%)	Typ gminy
Bogatynia	92 612 518	3 610,48	8,65	miejsko-wiejska
Polkowice	92 830 796	3 601,44	21,23	miejsko-wiejska
Jerzmanowa	9 766 227	3 418,35	27,38	wiejska
Szczawno Zdrój	17 549 621	3 071,87	12,86	miejska
Rudna	20 833 652	2 943,85	25,98	wiejska
Kobierzyce	33 347 113	2 685,60	28,30	wiejska
Lubin	25 990 537	2 525,31	8,90	wiejska
Warta Bolesławiecka	17 601 409	2 351,56	45,47	wiejska
Wrocław	1 463 405 631	2 289,61	13,98	miejska
Legnica	238 888 336	2 234,79	12,07	miejska
Piława Górna	7 680 822	1 122,93	11,84	miejska
Trzebnica	24 029 520	1 109,86	11,24	miejsko-wiejska
Jaworzyna Śląska	11 422 334	1 102,75	6,97	miejsko-wiejska
Paszowice	4 227 418	1 093,77	1,27	wiejska
Wołów	24 700 643	1 090,15	6,01	miejsko-wiejska
Syców	17 712 034	1 084,30	1,02	miejsko-wiejska
Lubań	24 483 687	1 077,63	5,86	miejska
Dzierżoniów	37 980 158	1 075,10	13,51	miejska

⁴⁴ T. Kaczor, M. Tomalak, *Potencjał inwestycyjny jednostek samorządu terytorialnego*. W: *Polska Regionów nr 9*. Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Warszawa 2000, str. 9-10.

Pieszyce	10 132 627	1 060,56	12,27	miejska
Lubawka	12 492 875	1 058,54	6,54	miejsko-wiejska

Źródło: Bank Danych Regionalnych GUS.

Tabela 6. Gminy o najwyższych i najniższych wydatkach inwestycyjnych budżetów gmin.

Nazwa gminy	Wydatki inwestycyjne budżetu gminy (zł)	Udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem (%)	Dochody budżetu gminy na 1 mieszkańca (zł)	Typ gminy
Cieplowody	3 868 700	52,10	1 732,75	wiejska
Warta Bolesławiecka	8 799 300	45,47	2 351,56	wiejska
Mysłakowice	7 020 200	40,42	1 473,95	wiejska
Stronie Śląskie	6 234 100	40,15	1 824,79	miejsko-wiejska
Żarów	6 933 000	37,78	1 262,78	miejsko-wiejska
Żórawina	4 741 600	36,53	1 266,30	wiejska
Bolesławiec	6 617 700	36,24	1 388,87	wiejska
Nowogrodziec	8 630 000	34,52	1 286,78	miejsko-wiejska
Kłodzko	9 063 300	33,95	1 429,58	wiejska
Długoleka	9 549 900	33,27	1 531,81	wiejska
Zagrodno	245 200	3,34	1 275,19	wiejska
Niemcza	233 400	3,31	1 220,09	miejsko-wiejska
Zawidów	203 800	3,15	1 473,21	miejska
Chojnów	319 000	1,72	1 307,58	miejska
Mściwojów	81 700	1,66	1 282,62	wiejska
Pielgrzymka	86 800	1,49	1 234,13	wiejska
Paszowice	54 200	1,27	1 093,77	wiejska
Syców	171 500	1,02	1 084,30	miejsko-wiejska
Wojcieszków	45 300	1,01	1 257,28	miejska
Niechlów	29 600	0,45	1 289,25	wiejska

Źródło: Bank Danych Regionalnych GUS.

Średnie dochody budżetu gminy na jednego mieszkańca w województwie dolnośląskim w roku 2001 wynosiły 1648,04 zł, średnie wydatki na jednego mieszkańca 1759,35 zł, natomiast średnie wydatki inwestycyjne na mieszkańca 300,89 zł. Podstawowym czynnikiem warunkującym rozwój lokalny jest poziom dochodów budżetu gminy, a w związku z tym poziom wydatków inwestycyjnych, dzięki którym gmina stymuluje ten rozwój.

Innymi ważnymi czynnikami wpływającymi na możliwości rozwojowe gminy są istniejące na jej terenie zasoby ludzkie oraz jakość tych zasobów. Jakość zasobów ludzkich można analizować w kategoriach zdolności i umiejętności niezbędnych do pracy. W ujęciu takim mówi się często o kapitale ludzkim, jako zasobie wartościowej i użytecznej wiedzy zdobytej w procesie kształcenia i praktyki zawodowej⁴⁵. Współcześnie na siłę roboczą spogląda się jak na towar, który podlega regułom rynkowym – prawu popytu i podaży, którego ceną jest płaca. Oprócz wykształcenia

⁴⁵ P. Samuelson, W. Nordhaus, *Ekonomia 2*. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002, str. 95.

istotny wpływ na podaż siły roboczej ma też struktura demograficzna i zawodowa społeczeństwa⁴⁶.

Tabela 7. Liczba i struktura wiekowa ludności w gminach o największym i najmniejszym udziale ludności w wieku przedprodukcyjnym i produkcyjnym.

Gmina	Udział ludności w wieku przedprodukcyjnym i produkcyjnym w ludności ogółem (%)	Udział ludności w wieku poprodukcyjnym w ludności ogółem (%)	Liczba ludności	Typ gminy
Polkowice	91,62	8,38	25776	miejsko-wiejska
Jelcz - Laskowice	90,76	9,24	21378	miejsko-wiejska
Głogów	90,70	9,30	70053	miejska
Lubin	89,98	10,02	78367	miejska
Osiecznica	89,75	10,25	6895	wiejska
Wisznia Mała	88,75	11,25	7743	wiejska
Bolesławiec	88,75	11,25	12079	wiejska
Międzybórz	88,68	11,32	4947	miejsko-wiejska
Syców	88,63	11,37	16335	miejsko-wiejska
Długołęka	88,50	11,50	19233	wiejska
Niemcza	82,33	17,67	6192	miejsko-wiejska
Nowa Ruda	82,32	17,68	25011	miejska
Bielawa	82,32	17,68	31787	miejska
Boguszów – Gorce	82,25	17,75	17044	miejska
Dzierżoniów	82,08	17,92	35327	miejska
Wałbrzych	82,07	17,93	129724	miejska
Jedlina Zdrój	81,46	18,54	5244	miejska
Polanica Zdrój	81,22	18,78	7088	miejska
Ruja	80,78	19,22	2664	wiejska
Szczawno Zdrój	76,23	23,77	5713	miejska

Źródło: Bank Danych Regionalnych GUS.

Oczywistym jest fakt, iż o jakości siły roboczej decyduje przede wszystkim wykształcenie mieszkańców. W województwie dolnośląskim, według danych ze spisu powszechnego z 2002 roku, 9,9% populacji posiada wykształcenie wyższe (tyle też wynosi średnia krajowa), przy czym w miastach wykształcenie takie posiada 12,2% ludności, a na terenach wiejskich 3,9%. Wykształcenie policealne, odpowiednio: 3,4% mieszkańców województwa, z czego 3,9% zamieszkałych w miastach i 2,1% na terenach wiejskich. Wykształceniem średnim legitymuje się 29,9% mieszkańców województwa, przy czym w miastach 33,2%, a na terenach wiejskich 21,1%. Wielkość ta świadczy o tym, iż wyższy poziom wykształcenia prezentują mieszkańcy miast – ogółem 49,3% mieszkańców posiada wykształcenie wyższe, policealne lub średnie. Mieszkańcy wsi są gorzej wykształceni – jedynie 27,1% z nich ukończyło szkołę

⁴⁶ A. Bocian, *Polityka gospodarcza. Wybrane elementy*. Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku, Białystok 2002, str. 80.

wyższą, policealną lub średnią. Największą grupę mieszkańców wsi stanowią osoby, które ukończyły szkołę podstawową – 37,3% i zasadniczą zawodową – 29,2% (w miastach odpowiednio: 25,4% i 21,1%, a ogółem w województwie: 28,7% i 23,3%). Osoby, które nie ukończyły szkoły podstawowej lub nie posiadają wykształcenia szkolnego, również w większej liczbie zamieszkują tereny wiejskie – 5,8%, niż tereny miejskie – 2,5%, przy średniej dla województwa wynoszącej 3,5%. W kolejnych rozdziałach kwestia poziomu wykształcenia mieszkańców poszczególnych gmin zakwalifikowanych do badań zostanie jeszcze omówiona, jednak już teraz zauważyć można, iż istnieje tu olbrzymia przewaga pod względem jakości siły roboczej w miastach i na wsi. Innym związanym bezpośrednio z jakością zasobów ludzkich czynnikiem jest obecność szkół wyższych. Placówki takie funkcjonują w zasadzie jedynie w czterech największych miastach: Wrocławiu, Jeleniej Górze, Wałbrzychu i Legnicy. W związku z tym niemożliwe jest uszeregowanie wszystkich gmin według powyższego kryterium.

O potencjale gminy świadczą również przedsiębiorstwa działające na jej terenie. Ważna jest, ze względu na wielkość rynku pracy, nie tylko liczba przedsiębiorstw, ale i ich skala. Współczesna gospodarka opiera się w głównej mierze na usługach i drobnej działalności wytwórczej, co przesądza o dominującej w polskiej gospodarce formie organizacyjno prawnej. Ponad 90% przedsiębiorstw prowadzonych jest bowiem przez pojedynczych właścicieli (osoby fizyczne). Większe przedsiębiorstwa występują przede wszystkim w dużych ośrodkach miejskich, a w mniejszych gminach średnie i duże przedsiębiorstwa często nie występują wcale. Nie oznacza to, iż gminy takie nie mogą się gospodarczo rozwijać. Przykładem mogą tu być bogate gminy turystyczne. Uwzględniając liczbę ludności można sprawdzić jak gminy postrzegane są w oczach przedsiębiorców oraz jak aktywni są jej mieszkańcy. Uszeregowanie gmin według liczby podmiotów zarejestrowanych w systemie REGON na 1000 zamieszkałych na terenie mieszkańców przedstawiono w poniższej tabeli.

Tabela 8. Liczba podmiotów gospodarczych w gminach o największej i najmniejszej liczbie podmiotów na 1000 mieszkańców.

Gmina	Liczba podmiotów gospodarczych wg REGON	Liczba podmiotów gospodarczych na 1000 mieszkańców	Typ gminy
Karpacz	950	178,87	miejska
Szczawno Zdrój	974	170,49	miejska
Kłodzko	4932	169,86	miejska
Szklarska Poręba	1087	148,23	miejska

Wrocław	93053	145,59	miejska
Polanica Zdrój	1004	141,65	miejska
Złotoryja	2231	133,77	miejska
Jelenia Góra	11732	132,02	miejska
Świdnica	7930	129,60	miejska
Łądek Zdrój	1131	124,18	miejsko-wiejska
Kondratowice	225	47,96	wiejska
Pęcław	107	46,64	wiejska
Jemielno	144	45,90	wiejska
Dziadowa Kłoda	204	45,19	wiejska
Osiecznica	305	44,23	wiejska
Nowogrodziec	648	44,11	miejsko-wiejska
Warta Bolesławiecka	325	43,42	wiejska
Grębocice	228	43,09	wiejska
Zagrodno	248	43,03	wiejska
Ruja	98	36,79	wiejska

Źródło: Bank Danych Regionalnych GUS.

Ostatnim czynnikiem kształtującym całkowity potencjał gminy, który wykorzystany być może do stymulowania rozwoju lokalnego, jest poziom wyposażenia w infrastrukturę komunalną. Na infrastrukturę taką składają się: sieć wodociągowa i kanalizacyjna, sieć gazowa, sieć elektroenergetyczna oraz sieć drogowa. Ze względu na poziom istotności poszczególnych elementów, konieczne jest zastosowanie wag, które pomogą ujednolicić poszczególne elementy infrastruktury lokalnej. Dane, które posłużyły do skonstruowania zestawienia to: długość sieci wodociągowej na km², długość gminnej sieci drogowej na km² - czynnikom tym przypisano wagi 0,3. Obecność wodociągu i dróg dojazdowych warunkuje możliwość zamieszkania na terenie gminy i prowadzenia działalności gospodarczej. Niższą wagę – 0,25, przyporządkowano długości sieci kanalizacyjnej na km², jest ona niezbędna jedynie w przypadku większych inwestycji gospodarczych i tworzenia dużych osiedli mieszkaniowych. Najniższą wagę – 0,15, przyporządkowano długości sieci gazowej na km², możliwe jest bowiem zastosowanie w jej przypadku substytutów (takich jak: energia elektryczna, zbiorniki z gazem, itp.). Ocena końcowa infrastrukturalnego nasycenia gminy jest sumą poszczególnych wartości, opisanych powyżej, skorygowanych o przypisane im wagi. W zestawieniu nie uwzględniono sieci elektroenergetycznych, gdyż w Polsce nie ma istotnych przeszkód w dostępie do energii elektrycznej, a dodatkowo pełna inwentaryzacja funkcjonującej sieci jest utrudniona ze względu na łatwość i dynamikę jej rozbudowy.

Tabela 9. Stan i ocena infrastruktury komunalnej w gminach o najwyższej i najniższej ocenie końcowej nasycenia infrastrukturalnego.

Gmina	Długość sieci wodociągowej na km ²	Długość dróg gminnych na km ²	Długość sieci kanalizacyjnej na km ²	Długość sieci gazowej na km ²	Ocena	Typ gminy
Świdnica	5,11	4,09	5,39	5,07	4,869	miejska
Chojnów	4,38	3,20	5,64	4,15	4,305	miejska
Zgorzelec	4,24	3,78	3,77	4,33	4,000	miejska
Wrocław	4,00	4,11	2,69	4,35	3,759	miejska
Bolesławiec	4,49	1,89	4,54	3,50	3,574	miejska
Legnica	3,02	3,04	3,17	2,32	2,958	miejska
Dzierżonów	2,43	2,54	2,70	3,80	2,734	miejska
Kamienna Góra	2,85	1,11	4,71	1,94	2,660	miejska
Głogów	2,95	1,75	3,40	1,76	2,524	miejska
Polanica Zdrój	2,43	2,79	2,22	2,32	2,468	miejska
Świerzawa	0,11	0,32	0,06	0,00	0,142	miejsko-wiejska
Międzylesie	0,19	0,23	0,02	0,02	0,133	miejsko-wiejska
Węgliniec	0,22	0,20	0,02	0,00	0,130	miejsko-wiejska
Bystrzyca Kłodzka	0,26	0,08	0,04	0,05	0,121	miejsko-wiejska
Męcinka	0,21	0,07	0,11	0,05	0,119	wiejska
Stoszowice	0,16	0,22	0,02	0,00	0,119	wiejska
Stara Kamienica	0,01	0,36	0,00	0,00	0,113	wiejska
Stronie Śląskie	0,08	0,15	0,12	0,02	0,103	miejsko-wiejska
Mirsk	0,09	0,15	0,03	0,00	0,079	miejsko-wiejska
Gromadka	0,10	0,06	0,05	0,00	0,063	miejsko-wiejska

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Banku Danych Regionalnych GUS.

2.3 Kryterium korzyści lokalizacyjnych

Jako warunki lokalizacyjne gminy rozumieć należy zespół czynników przesądzających o jej konkurencyjności. Chodzi tu zarówno o czynniki wewnętrzne jak i zewnętrzne, mogące sprzyjać lub nie wzrostowi konkurencyjności, w sensie wzrostu opłacalności i rozwoju działalności gospodarczej⁴⁷. W literaturze przedmiotu istnieje wiele koncepcji uszeregowania czynników lokalizacji. Jedną z najpopularniejszych dzieli je na tradycyjne, określane jako „twarde” – mierzalne, oraz „miękkie” – niemierzalne, których podstawę stanowi wiedza, o aspektach natury psychologicznej i socjologicznej⁴⁸. Wśród „miękkich” czynników wyróżnia się jakość czynnika ludzkiego w odniesieniu do społeczności lokalnej, przejawiającą się w zdolnościach do innowacji, do ich kreowania, a także wdrażania, co jest pochodną rozwoju infrastruktury oświaty i

⁴⁷ I. Fierla, *Bariery rozwoju polskich regionów peryferyjnych*. W: *Regionalne uwarunkowania lokalizacji przedsiębiorstw w Polsce*. Monografie i opracowania nr 480, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa 2001, str. 9.

⁴⁸ J. Chmiel, *Małe i średnie przedsiębiorstwa a rozwój regionów*. Studia i Prace Zakładu Badań Statystyczno – Ekonomicznych, GUS, Warszawa 1997, str. 81-82.

kultury. Inne czynniki to: poziom intelektualny ludności, poziom jej przedsiębiorczości, stosunek do pracy, nawyki, rzetelność i wydajność pracy, na co wpływ ma dotychczasowy poziom rozwoju i struktura gospodarki gminy i całego regionu⁴⁹.

Wśród „twardych” czynników wyróżnić można natomiast: wyposażenie w infrastrukturę techniczną, warunki komunikacyjne i transportowe, oraz łączność. Inną koncepcją, podkreślającą rolę tradycyjnych czynników lokalizacyjnych jest stworzona przez Paelnicka i Nijkampa klasyfikacja szeregująca poszczególne rodzaje działalności gospodarczej z przestrzennego punktu widzenia. Na jej podstawie wyróżnić można działalność: przestrzennochłonną (rolnictwo, górnictwo), redukującą przestrzeń (transport i łączność), punktową (przemysł przetwórczy, usługi). Działalności te zostały zlokalizowane przestrzennie ze względu na następujące cechy: ceny panujące na rynku, rynki zbytu, możliwe zyski, zasoby naturalne. Niektóre cechy, jak na przykład zasoby naturalne są dane i określone, inne są zmienne. Przy czym mogą się one zmieniać w dłuższym okresie (np. lokalizacja przemysłu i rynków) lub w krótszym okresie (jak lokalizacja usług)⁵⁰.

Przedstawione koncepcje odnoszą się do lokalizacji przedsiębiorstw. Nie należy jednak zapominać, że uczestnikami rynku są również gospodarstwa domowe. Wśród czynników, które przesądzają o kierunkach migracji mieszkańców są przede wszystkim: rynek mieszkaniowy – w zależności od skali migracji na rynku mieszkaniowym występują ruchy krótkodystansowe (związane ze zmianą rodzaju mieszkania i sąsiedztwa) i ruchy długodystansowe, kolejny czynnik to zmiana cyklu życiowego lub dochodu, oraz najistotniejszy z wymienionych czynników – dostępność zatrudnienia⁵¹.

Za pierwsze kryterium, dzięki któremu uszeregowane zostaną gminy będące dużymi rynkami zbytu jest liczba ludności.

Tabela 10. Gminy o najwyższej i najniższej liczbie mieszkańców.

Gmina	Liczba ludności	Liczba ludności na 1 km ²	Typ gminy
Wrocław	639 150	2182,9	miejska
Wałbrzych	129 724	1529,8	miejska
Legnica	106 895	1898,7	miejska
Jelenia Góra	88 866	819,8	miejska

⁴⁹ I. Fierla, *Barierzy rozwoju...* op. cit., str. 10.

⁵⁰ R. Domański, *Gospodarka przestrzenna*. PWN, Warszawa 1993, str. 70-71.

⁵¹ Ibidem, str. 74-77.

Lubin	78 367	1925,5	miejska
Głogów	70 053	1978,9	miejska
Świdnica	61 189	2806,8	miejska
Bolesławiec	41 371	1814,5	miejska
Oleśnica	37 173	1770,1	miejska
Dzierżonów	35 327	1757,6	miejska
Żukowice	3 473	50,8	wiejska
Cieplowody	3 236	41,8	wiejska
Jemielno	3 137	25,3	wiejska
Krotoszyce	2 995	44,3	wiejska
Jordanów Śląski	2 943	52,0	wiejska
Jerzmanowa	2 857	45,1	wiejska
Ruja	2 664	36,3	wiejska
Pęcław	2 294	35,8	wiejska
Lewin Kłodzki	1 895	36,3	wiejska
Platerówka	1 730	36,1	wiejska

Źródło: Bank Danych Regionalnych GUS.

O atrakcyjności rynku zbytu świadczy jednak nie tylko liczba ludności w gminie, ale i w gminach ościennych. Atrakcyjne dla potencjalnych inwestorów są gminy zlokalizowane wokół wielkich miast. W województwie dolnośląskim praktycznie jedynym ośrodkiem metropolitalnym jest Wrocław, w związku z czym tylko gminy położone w bezpośrednim sąsiedztwie tego miasta stanowią atrakcyjną lokalizację pod względem wielkości rynku zbytu. Są to gminy: Czernica, Długołęka, Kąty Wrocławskie, Kobierzyce, Miękinia, Oborniki Śląskie, Święta Katarzyna, Wisznia Mała i Żórawina.

Kolejnym czynnikiem wpływającym na skłonność inwestorów do lokalizacji swoich przedsięwzięć na terenie danej gminy jest jej dostępność komunikacyjna. Ważne w tym wypadku są zarówno szlaki drogowe, przystosowane do dużego natężenia ruchu i transportu ciężkiego, jak i szlaki kolejowe, zelektryfikowane o znaczeniu krajowym. Przez województwo dolnośląskie przebiega szesnaście dróg krajowych: nr 3, 4 (częściowo autostrada A4), 5, 8, 12, 15, 18 (częściowo A18), 25, 30, 33, 34, 35, 36, 39, 46, 94; w tym pięć drogowych szlaków komunikacyjnych o znaczeniu międzynarodowym: E36 (droga krajowa nr 12 oraz autostrada A12), E40 (droga krajowa nr 4 oraz autostrada A4), E65 (droga krajowa nr 3), E67 (droga krajowa nr 8) i E261 (droga krajowa nr 5). Do głównych szlaków kolejowych o znaczeniu międzynarodowym zalicza się linię E-30 łączącą Wrocław z Drezniem i Krakowem oraz E-59 łączącą Wrocław i Poznań. Wśród ważnych linii kolejowych o znaczeniu krajowym wymienić należy: nr 273 (Wrocław – Zielona Góra), 274 (Wrocław –

Wałbrzych – Jelenia Góra), oraz 276 (Wrocław – Praga)⁵². Dodatkowym ważnym elementem infrastruktury transportu jest lotnisko o znaczeniu krajowym we Wrocławiu. Szczegółowy wykaz gmin, przez które przebiegają główne szlaki kolejowe i drogowe przedstawiono w tabeli.

Tabela 11. Międzynarodowe szlaki komunikacyjne na terenie województwa dolnośląskiego.

Gmina	Drogi międzynarodowe przebiegające przez gminę	Międzynarodowe szlaki kolejowe przebiegające przez gminę	Typ gminy
Wrocław	E 40, E 67, E 261	E-30, E-59	miejska
Legnica	E 40, E 65	E-30	miejska
Bolesławiec	E 36, E 40	E-30	wiejska
Warta Bolesławiecka	E 36, E 40	E-30	wiejska
Chojnów	E 36, E 40	E-30	wiejska
Zgorzelec	E 40	E-30	miejska
Zgorzelec	E 40	E-30	wiejska
Pieńsk	E 40	E-30	miejsko-wiejska
Nowogrodzic	E 40	E-30	miejsko-wiejska
Bolesławiec	E 40	E-30	miejska
Oława	E 40	E-30	wiejska
Prusice	E 261	E-30	miejsko-wiejska
Żmigród	E 261	E-59	miejsko-wiejska
Miłkowice	E 65	E-30	wiejska
Legnickie Pole	E 65, E 40	-	wiejska
Kobierzyce	E 67, E 40	-	wiejska
Osiecznica	E 36	-	wiejska
Gromadka	E 36	-	wiejska
Zagrodno	E 40	-	wiejska
Złotoryja	E 40	-	wiejska
Krotoszyce	E 40	-	wiejska
Wądroże Wielkie	E 40	-	wiejska
Udanin	E 40	-	wiejska
Kostomłoty	E 40	-	wiejska
Kąty Wrocławskie	E 40	-	miejsko-wiejska
Zórawina	E 40	-	wiejska
Domaniów	E 40	-	wiejska
Wiązów	E 40	-	miejsko-wiejska
Gaworzyce	E 65	-	wiejska
Radwanice	E 65	-	wiejska
Jerzmanowa	E 65	-	wiejska
Polkowice	E 65	-	miejsko-wiejska
Lubin	E 65	-	wiejska
Lubin	E 65	-	miejska
Męcinka	E 65	-	wiejska
Jawor	E 65	-	miejska
Paszowice	E 65	-	wiejska
Bolków	E 65	-	miejsko-wiejska
Janowice Wielkie	E 65	-	wiejska
Jelenia Góra	E 65	-	miejska

⁵² *Plan zagospodarowania przestrzennego województwa dolnośląskiego. Uwarunkowania rozwoju, diagnoza stanu. Materiały na posiedzenie Sejmiku Województwa Dolnośląskiego. Wojewódzkie Biuro Urbanistyczne, Wrocław 2000, str. 60 – 65.*

Stara Kamienica	E 65	-	wiejska
Piechowice	E 65	-	miejska
Szklarska Poręba	E 65	-	miejska
Syców	E 67	-	miejsko-wiejska
Oleśnica	E 67	-	wiejska
Oleśnica	E 67	-	miejska
Długołęka	E 67	-	wiejska
Jordanów Śląski	E 67	-	wiejska
Łagiewniki	E 67	-	wiejska
Niemcza	E 67	-	miejsko-wiejska
Ząbkowice Śląskie	E 67	-	miejsko-wiejska
Bardo Śląskie	E 67	-	miejsko-wiejska
Kłodzko	E 67	-	wiejska
Kłodzko	E 67	-	miejska
Polanica Zdrój	E 67	-	miejska
Szczytna	E 67	-	miejsko-wiejska
Duszniki Zdrój	E 67	-	miejska
Lewin Kłodzki	E 67	-	wiejska
Kudowa Zdrój	E 67	-	miejska
Wisznia Mała	E 261	-	wiejska
Trzebnica	E 261	-	miejsko-wiejska
Oborniki Śląskie	-	E-59	miejsko-wiejska
Olawa	-	E-30	miejska
Święta Katarzyna	-	E-30	wiejska
Miękinia	-	E-30	wiejska
Środa Śląska	-	E-30	miejsko-wiejska
Malczyce	-	E-30	wiejska
Prochowice	-	E-30	miejsko-wiejska
Kunice	-	E-30	wiejska
Węgliniec	-	E-30	miejsko-wiejska

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad.

Kolejnym czynnikiem wpływającym na możliwość lokowania przedsiębiorstw – lecz w coraz mniejszym stopniu, co związane jest z postępem technologicznym i ograniczeniem materiałochłonności produkcji oraz zwiększającym się udziałem sektora usług w gospodarce narodowej – są zasoby naturalne usytuowane na terenach poszczególnych gmin. Teren Dolnego Śląska bogaty jest w surowce naturalne, spora ich część nie jest jednak obecnie eksploatowana. Wszystkie istniejące złoża wraz z nazwami gmin, na terenie których występują przedstawiono w tabeli.

Tabela 12. Surowce mineralne występujące na terenie Dolnego Śląska.

Gmina	Występujące surowce mineralne	Typ gminy
Bolesławiec	rudy miedzi; piaski, żwiry, pospółki	wiejska
Nowogrodziec	gliny białowypalające się i kamionkowe	miejsko-wiejska
Osiecznica	piaski szklarskie	wiejska
Warta Bolesławiecka	rudy miedzi; gips i anhydryt	wiejska
Dzierżonów	kamienie drogowe i budowlane	wiejska
Łagiewniki	kamienie drogowe i budowlane	wiejska
Głogów	rudy miedzi	miejska
Głogów	rudy miedzi	miejska
Jerzmanowa	rudy miedzi, sól kamienna	wiejska
Kotla	rudy miedzi, sól kamienna, gaz ziemny	wiejska
Żukowice	rudy miedzi, sól kamienna	wiejska

Góra	gaz ziemny	miejsko-wiejska
Wąsosz	gaz ziemny	miejsko-wiejska
Jemielno	gaz ziemny	wiejska
Niechlów	gaz ziemny	wiejska
Męcinka	baryt i fluoryt	wiejska
Paszowice	kamienie drogowe i budowlane	wiejska
Wądroże Wielkie	piaski, żwiry i pospółki	wiejska
Świerzawa	wapienie, kamienie szlachetne	miejsko-wiejska
Wojcieszów	wapienie, kamienie szlachetne	miejska
Kowary	wody lecznicze i mineralne	miejska
Piechowice	kamienie drogowe i budowlane	miejska
Szklarska Poręba	kwarc żyłowy	miejska
Stara Kamienica	kwarc żyłowy	wiejska
Jelenia Góra	wody lecznicze i mineralne	miejska
Duszniki Zdrój	wody lecznicze i mineralne	miejska
Kudowa Zdrój	wody lecznicze i mineralne	miejska
Nowa Ruda	węgiel kamienny; łupki ogniotrwałe	miejska
Polanica Zdrój	wody lecznicze i mineralne	miejska
Bystrzyca Kłodzka	wody lecznicze i mineralne; kamienie drogowe i budowlane; kamienie szlachetne i półszlachetne	miejsko-wiejska
Łądek Zdrój	wody lecznicze i mineralne	miejsko-wiejska
Międzylesie	kamienie szlachetne i półszlachetne	miejsko-wiejska
Stronie Śląskie	kamienie drogowe i budowlane	miejsko-wiejska
Szczytna	wody lecznicze i mineralne	miejsko-wiejska
Kłodzko	kamienie drogowe i budowlane	wiejska
Nowa Ruda	węgiel kamienny, łupki ogniotrwałe	wiejska
Kunice	węgiel brunatny	wiejska
Miłkowice	węgiel brunatny	wiejska
Ruja	węgiel brunatny	wiejska
Świeradów Zdrój	wody lecznicze i mineralne	miejska

Źródło: *Strategia rozwoju województwa dolnośląskiego*. Urząd Marszałkowski Województwa Dolnośląskiego, Wrocław 1999.

Ważnym czynnikiem, wpływającym na decyzje ludności dotyczące wyboru miejsca zamieszkania jest poziom bezrobocia. Średnie bezrobocie w województwie dolnośląskim wynosi 22,7% i w porównaniu do średniej krajowej, która wynosi 19,4% jest to poziom bardzo wysoki. W całym kraju jedynie cztery województwa: warmińsko – mazurskie, zachodniopomorskie, oraz lubuskie charakteryzują się wyższą stopą bezrobocia. Jedynie w miastach: Wrocław i Jelenia Góra oraz w powiatach polkowickim i lubińskim poziom bezrobocia plasuje się poniżej średniej krajowej i wynosi odpowiednio: 12,5%, 15,5%, 15,8% i 16,9%⁵³. Wysokie bezrobocie w województwie, za wyjątkiem wymienionych czterech ośrodków, nie może więc pozytywnie wpływać na chęć ludności do osiedlania się na terenie Dolnego Śląska. Jest raczej bodźcem skłaniającym do migracji do innych, atrakcyjniejszych regionów.

⁵³ *Informacja o sytuacji na rynku pracy w województwie dolnośląskim w marcu 2005 roku*. Dolnośląski Wojewódzki Urząd Pracy, Wałbrzych 2005.

Na możliwość zamieszkania w danej gminie wpływ ma również rynek mieszkaniowy. Dostępność mieszkań, wyrażająca się w liczbie mieszkań na 1000 mieszkańców, przedstawiona została w poniższej tabeli.

Tabela 13. Gminy o największej i najmniejszej liczbie mieszkań na 1000 mieszkańców.

Nazwa gminy	Liczba mieszkań na 1000 mieszkańców	Typ gminy
Duszniki Zdrój	377,37	miejska
Wałbrzych	375,54	miejska
Boguszów Gorce	374,38	miejska
Szczawno Zdrój	366,36	miejska
Dzierżoniów	364,59	miejska
Karpacz	362,64	miejska
Bielawa	362,29	miejska
Nowa Ruda	359,68	miejska
Kłodzko	356,34	miejska
Jelenia Góra	355,59	miejska
Oława	256,34	wiejska
Nowogrodziec	256,25	miejsko-wiejska
Dobroszyce	254,92	wiejska
Krośnice	252,65	wiejska
Domaniów	251,94	wiejska
Zawonia	251,45	wiejska
Cieszków	251,39	wiejska
Legnickie Pole	251,31	wiejska
Oleśnica	246,40	wiejska
Dziadowa Kłoda	240,14	wiejska

Źródło: Bank Danych Regionalnych GUS.

O korzyściach płynących z lokalizacji gminy mówić też można w przypadku występowania na jej terenie różnorodnych atrakcji turystycznych, takich jak: zabytkowa zabudowa, atrakcyjne ukształtowanie terenu, warunki do uprawiania sportu i rekreacji, a także wielu innych. Ze względu na niemożność obiektywnego pomiaru i oceny wartości poszczególnych atrakcyjnych turystycznie miejsc i obiektów, najlepszym miernikiem jest liczba miejsc noclegowych znajdujących się na terenie gminy. W gminach o niskich walorach turystycznych obecność miejsc noclegowych świadczyć może o położeniu na szlakach tranzytowych.

Tabela 14. Gminy o największej liczbie miejsc i obiektów noclegowych turystyki.

Nazwa gminy	Liczba miejsc noclegowych	Liczba obiektów noclegowych	Typ gminy
Wrocław	7 326	63	miejska
Karpacz	7 001	163	miejska
Szklarska Poręba	5 664	113	miejska
Podgórzyn	2 258	37	wiejska
Jelenia Góra	2 161	28	miejska
Kudowa Zdrój	2 149	27	miejska
Polanica Zdrój	2 123	20	miejska
Duszniki Zdrój	2 076	29	miejska
Lądek Zdrój	1 671	18	miejsko-wiejska

Powyżej tysiąca miejsc noclegowych znajduje się jeszcze w gminach Świeradów Zdrój i Szczawno Zdrój. W 62 dolnośląskich gminach nie ma natomiast żadnych miejsc noclegowych.

2.4 Kryterium dynamiki rozwoju lokalnego

Władze lokalne ponoszą część odpowiedzialności za kształtowanie rozwoju lokalnego. Poszczególne gminy konkurują między sobą, próbując przyciągnąć kapitał i przedsiębiorców. Mechanizmy rozwoju lokalnego wyjaśnia teoria bazy ekonomicznej, wyodrębniająca funkcje: miastotwórcze (egzogeniczne) i obsługowe (endogeniczne).⁵⁴ Funkcje egzogeniczne decydują o rozwoju miasta. Ich rozwijanie wiąże się ze stymulacją rozwoju lokalnego. Ale również dobry poziom obsługi miasta wpływa na jego rozwój. Badania amerykańskie wskazują na istnienie wyraźnej zależności między poziomem usług publicznych a rozwojem lokalnym. Im wyższy poziom tych usług, tym szybszy okazywał się rozwój lokalny, przy czym najwyższy wpływ wywiera w tym względzie jakość szkolnictwa i infrastruktura⁵⁵. Istotną cechą rozwoju lokalnego jest elastyczność, przejawiająca się w zdolności adaptacji podmiotów lokalnych do zmieniających się – zarówno egzogenicznych, jak i endogenicznych – warunków rozwoju⁵⁶.

Zmierzenie rozwoju lokalnego jest niebywale trudne. Obejmuje on bowiem zarówno elementy materialne, jak zagospodarowanie infrastrukturalne i przedsiębiorczość, ale i niematerialne – kulturę, zwyczaje, tradycje⁵⁷. Wszelkie zestawienia i wskaźniki mogą jedynie przybliżyć ogólne kierunki rozwoju w badanych gminach. Jednym ze wskaźników obrazującym tendencję dynamiki rozwoju lokalnego, jest zmiana liczby ludności. Zestawienie przedstawiające zmiany procentowe liczby ludności w ciągu pięciu lat (1998-2002) prezentuje poniższa tabela.

⁵⁴ E. Wojciechowski, *Zarządzanie w samorządzie terytorialnym*. Difin, Warszawa 2003, str. 190.

⁵⁵ A. Zalewski, *Ekonomika rozwoju lokalnego*, W: *Samorząd terytorialny a rozwój lokalny*, Monografie i Opracowania nr 483, SGH, Warszawa 2000, str. 34.

⁵⁶ R. Bról, *Zarządzanie rozwojem lokalnym...* op. cit. str. 13.

⁵⁷ Ibidem, str.12.

Tabela 15. Gminy, w których w latach 1998-2002 wystąpił najwyższy wzrost i spadek liczby ludności.

Nazwa gminy	Liczba ludności (stan na 31.12.1998)	Liczba ludności (stan na 31.12.2002)	Zmiana (liczba ludności 1998 = 100%)	Typ gminy
Osiecznica	6027	6895	114,40%	wiejska
Czernica	7379	8371	113,44%	wiejska
Głogów	4635	5131	110,70%	wiejska
Długoleka	17546	19233	109,61%	wiejska
Kunice	4451	4803	107,91%	wiejska
Lubin	9541	10292	107,87%	wiejska
Wisznia Mała	7180	7743	107,84%	wiejska
Bolesławiec	11389	12079	106,06%	wiejska
Kobierzyce	11718	12417	105,97%	wiejska
Jerzmanowa	2714	2857	105,27%	wiejska
Boguszów-Gorce	18392	17044	92,67%	miejska
Świeradów Zdrój	5034	4663	92,63%	miejska
Szczytna	7983	7388	92,55%	miejsko-wiejska
Kłodzko	18299	16923	92,48%	wiejska
Szklarska Poręba	8067	7333	90,90%	miejska
Chojnów	10215	9283	90,88%	miejska
Stronie Śląskie	8963	8130	90,71%	miejsko-wiejska
Lubomierz	6546	5924	90,50%	miejsko-wiejska
Krotoszyce	3313	2995	90,40%	wiejska
Lewin Kłodzki	2136	1895	88,72%	wiejska

Źródło: Bank Danych Regionalnych GUS.

Skutecznym podejściem władz lokalnych do procesu stymulowania lokalnego rozwoju ekonomicznego jest budowa i wspieranie tzw. procesów klastrowych, czyli skupisk⁵⁸. Od dłuższego czasu zdaje się ono wypierać tradycyjne podejścia zorientowane na pomoc w zakładaniu firm lub wspieraniu tylko wybranych sektorów. Podejście to polega na tworzeniu skupisk lub kompleksów aktywności gospodarczej i powiązań między przedsiębiorstwami działającymi w danym kompleksie, jak i pomiędzy poszczególnymi skupiskami. Miernikiem takiej przestrzennej koncentracji popytu jest przyrost bezwzględnej liczby przedsiębiorstw na terenie gminy.

Tabela 16. Gminy o najwyższej i najniższej bezwzględnej zmianie liczby zarejestrowanych podmiotów gospodarczych w latach 1998-2002.

Nazwa gminy	Jednostki zarejestrowane w systemie REGON (stan na 31.12.1998)	Jednostki zarejestrowane w systemie REGON (stan na 31.12.2002)	Zmiana (w liczbach bezwzględnych)	Typ gminy
Wrocław	81 221	93 053	11 832	miejska
Wałbrzych	10 539	14 193	3 654	miejska
Legnica	9 931	12 253	2 322	miejska
Świdnica	5 954	7 930	1 976	miejska
Lubin	6 521	8 057	1 536	miejska

⁵⁸ T. Markowski, *Zarządzanie rozwojem miast*. PWN, Warszawa 1999, str. 122.

Głogów	5 932	7 101	1 169	miejska
Kłodzko	3 820	4 932	1 112	miejska
Jelenia Góra	10 663	11 732	1 069	miejska
Strzegom	1 712	2 587	875	miejsko-wiejska
Oleśnica	2 722	3 479	757	miejska
Wleń	257	262	5	miejsko-wiejska
Świerzawa	453	458	5	miejsko-wiejska
Ruja	94	98	4	wiejska
Platerówka	81	84	3	wiejska
Warta Bolesławska	323	325	2	wiejska
Zgorzelec	451	448	-3	wiejska
Marciszów	276	271	-5	wiejska
Siekierczyn	248	237	-11	wiejska
Zawidów	247	225	-22	miejska
Karpacz	986	950	-36	miejska

Źródło: Bank Danych Regionalnych GUS.

Jedną z form zarządzania i planowania rozwoju lokalnego jest budżet gminy. Rozwój działalności samorządów lokalnych doprowadził do stopniowej zmiany środka ciężkości w planowaniu samorządów lokalnych, od rocznych budżetów do planowania długofalowego. W Polsce dopiero od kilku lat z różnymi skutkami wprowadzane są wieloletnie plany lub programy inwestycyjne. Przykłady z innych państw świadczą o skuteczności długoterminowego planowania finansowego. W Szwecji na przykład planowanie takie powszechnie stosowane jest już od lat 70-tych ubiegłego wieku⁵⁹. Planowanie oraz kontrola dochodów i wydatków należą do podstawowych narzędzi budżetu spełniającego funkcje zarządzania⁶⁰. Budżet taki może sprzyjać optymalizacji działalności gminy, ale też może tworzyć warunki do marnotrawienia środków publicznych. Zmiany poziomu dochodów budżetów gmin w latach 1998 – 2002 przedstawia poniższa tabela.

Tabela 17. Gminy, w których w latach 1998-2002 wystąpiły największe wzrosty i spadki dochodów budżetowych.

Nazwa gminy	Dochody budżetu gminy w 1998 roku (zł)	Dochody budżetu gminy w 2002 roku (zł)	Zmiana (dochody 1998 = 100%)	Typ gminy
Szczawno Zdrój	7 890 411	17 549 621	222,42%	miejska
Jelenia Góra	98 909 184	195 235 474	197,39%	miejska
Głogów	75 973 148	139 569 492	183,71%	miejska
Legnica	149 839 561	238 888 336	159,43%	miejska
Świeradów Zdrój	6 219 497	9 821 059	157,91%	miejska
Boguszów-Gorce	15 463 503	23 590 556	152,56%	miejska

⁵⁹ A. Gustafsson, *Samorząd terytorialny w Szwecji*. Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, Szczecin 1992, str. 131-145.

⁶⁰ S. Owsiak, *Teoretyczne podstawy wykorzystania budżetu w zarządzaniu jednostkami samorządu terytorialnego*, W: *Budżet władz lokalnych*. PWE, Warszawa 2002, str. 32.

Warta Bolesławiecka	11 574 510	17 601 409	152,07%	wiejska
Kotła	5 849 334	8 813 708	150,68%	wiejska
Radwanice	4 475 638	6 724 852	150,25%	wiejska
Międzylesie	8 177 665	12 151 963	148,60%	miejsko-wiejska
Wleń	8 828 296	7 023 899	79,56%	miejsko-wiejska
Chojnów	24 213 413	19 180 914	79,22%	miejska
Pieszycy	13 092 890	10 132 627	77,39%	miejska
Łądek Zdrój	14 620 643	11 043 711	75,54%	miejsko-wiejska
Brzeg Dolny	37 571 416	27 679 018	73,67%	miejsko-wiejska
Kłodzko	59 554 830	43 615 471	73,24%	miejska
Bardo	10 197 811	7 321 388	71,79%	miejsko-wiejska
Duszniki Zdrój	14 354 166	10 038 850	69,94%	miejska
Szczytna	12 583 072	8 452 566	67,17%	miejsko-wiejska
Kamieniec Ząbkowicki	17 136 132	11 230 958	65,54%	wiejska

Źródło: Bank Danych Regionalnych GUS.

Nawet przy wysokim poziomie dochodów i wydatków budżetu gminy nie ma pewności, że władze lokalne będą w stanie sfinansować inwestycje generujące rozwój lokalny. Obserwując zmiany w poziomie wydatków inwestycyjnych w stosunku do wydatków ogółem można zauważyć tendencje do intensyfikacji lub zmniejszenia poziomu działań inwestycyjnych. Wskaźnik ten ma jednak pewne wady. Otóż inwestycje nie są prowadzone rokrocznie przy pomocy takich samych lub podobnych nakładów finansowych. Zazwyczaj większe wydatki inwestycyjne w jednym roku, powodują zmniejszenie wydatków w następnym i odwrotnie. Zestawienie dotyczące zmian w udziale wydatków inwestycyjnych w budżetach gmin w latach 1999-2002 przedstawiono w tabeli nr 18. Dane dotyczące wydatków inwestycyjnych budżetów gmin dotyczą roku 1999, ponieważ dane wcześniejsze nie zostały udostępnione przez Główny Urząd Statystyczny (dane w ramach Banku Danych Regionalnych oraz Rocznika Statystycznego Województwa Dolnośląskiego za rok 1998 dotyczą wyłącznie wydatków inwestycyjnych gmin na poziomie powiatów).

Tabela 18. Gminy, w których wystąpił największy wzrost i największy spadek wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem w latach 1999-2002.

Nazwa gminy	Udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem w 1999 roku (%)	Udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem w 2002 roku (%)	Zmiana (udział wydatków inwestycyjnych 1999 = 100%)	Typ gminy
Platerówka	0,35	14,30	4027,50	wiejska
Stara Kamienica	0,97	12,00	1237,68	wiejska
Cieszków	3,74	18,83	503,09	wiejska
Twardogóra	7,42	23,93	322,70	miejsko-wiejska
Męcinka	7,76	23,67	305,04	wiejska
Mysłakowice	13,44	40,42	300,67	wiejska
Bolków	7,68	22,00	286,43	miejsko-wiejska
Marciszów	6,64	17,87	269,00	wiejska
Świeradów Zdrój	9,56	24,03	251,24	miejska

Cieplowody	20,98	52,10	248,40	wiejska
Wojcieszów	6,62	1,01	15,25	miejska
Zawidów	22,40	3,15	14,07	miejska
Siekierczyn	38,56	5,14	13,32	wiejska
Udanin	33,61	4,13	12,28	wiejska
Wleń	35,52	3,79	10,67	miejsko-wiejska
Syców	10,08	1,02	10,14	miejsko-wiejska
Kamieniec Ząbkowicki	37,78	3,48	9,21	wiejska
Mściwojów	21,95	1,66	7,56	wiejska
Paszowice	27,41	1,27	4,63	wiejska
Niechlów	14,76	0,45	3,06	wiejska

Źródło: Bank Danych Regionalnych GUS.

2.5 Kryterium aktywności społeczności lokalnej

W ramach badań programu Monitoring Aktywności Lokalnej dotyczącego różnych aspektów partycypacji społecznej na poziomie lokalnym, pojęcie lokalnego uczestnictwa obywatelskiego zostało zdefiniowane jako aktywność mieszkańców gminy mająca na celu wpływ na decyzje władz lokalnych, w tym samorządowej władzy gminnej oraz innych ogniw lokalnej administracji publicznej, a także wszelka działalność, która wkracza na obszary działalności władzy samorządowej⁶¹. Takie uczestnictwo możliwe jest tylko w demokratyczno – samorządowym modelu ustrojowym gminy. Cechy tego modelu, wynikające z zapisów Ustawy o samorządzie terytorialnym z 8 marca 1990 roku, kreując powstanie gospodarki lokalnej, a także sprzyjając procesom demokracji lokalnej, stanowią zasadniczą siłę sprawczą rozwoju lokalnego⁶².

Podstawowym wskaźnikiem obrazującym poziom aktywności społeczności lokalnej jest frekwencja w wyborach do rad gmin oraz wójta, burmistrza lub prezydenta. Zestawienie gmin o najwyższej i najniższej frekwencji wyborczej w wyborach lokalnych, które odbyły się w 2002 roku.

Tabela 19. Gminy o najwyższej i najniższej frekwencji wyborczej w wyborach do rad gmin w 2002 roku.

Nazwa gminy	Frekwencja (w %)	Typ gminy
Rudna	75,12	wiejska
Gaworzyce	72,27	wiejska

⁶¹ P. Frączak, *Rola aktywności obywatelskiej w rozwoju lokalnym*. W: *Aktywność obywatelska w rozwoju społeczności lokalnej*. Municipium, Warszawa 2001, str. 45.

⁶² R. Brol, *Pojęcie rozwoju lokalnego*. W: *Ekonomia i zarządzanie miastem*. Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego we Wrocławiu, Wrocław 2004, str. 202- 203.

Kondratowice	68,05	wiejska
Pęclaw	67,43	wiejska
Ruja	67,16	wiejska
Żukowice	66,21	wiejska
Jordanów Śląski	65,62	wiejska
Jerzmanowa	65,46	wiejska
Grębocice	64,97	wiejska
Wiązów	64,72	miejsko-wiejska
Oleśnica	37,90	miejska
Świdnica	37,70	miejska
Bielawa	37,49	miejska
Dzierżonów	36,21	miejska
Boguszów-Gorce	35,70	miejska
Lubin	33,46	miejska
Jelenia Góra	33,27	miejska
Wrocław	32,95	miejska
Legnica	31,33	miejska
Wałbrzych	27,95	miejska

Źródło: Państwowa Komisja Wyborcza.

Wśród lokalnych społeczności największy wpływ na kształtowanie rozwoju lokalnego mają tzw. liderzy lokalni. Są to osoby, które reprezentując określone wartości, potrzeby i interesy, swoimi decyzjami i zachowaniem mają istotny wpływ na przyszłość gminy⁶³. Do szerokiego grona liderów lokalnych zaliczyć można:

- przedstawicieli samorządu lokalnego, w tym między innymi: burmistrzów, wójtów, prezydentów, starostów, radnych, sołtysów;
- przedstawicieli instytucji kultury, sztuki, nauki i edukacji;
- przedstawicieli przedsiębiorstw związanych z gminą.

Rola, jaką odgrywają w procesie stymulacji rozwoju lokalnego, przedstawiciele władz samorządowych, jest zdeterminowana poprzez ich uczestnictwo w procesach decyzyjnych na szczeblu gminnym. Istotną cechą, wpływającą na te kształt tych procesów jest kadencyjność władz samorządowych, skutkująca cyklicznymi zmianami pośród tej grupy liderów.

Inną istotną, z punktu widzenia rozwoju ekonomicznego gminy, grupą liderów lokalnych są przedsiębiorcy. Opierając się na tezach J. Schumpetera, za przedsiębiorcę należy uznać tego, kto: tworzy przedsiębiorstwo, wprowadza postęp techniczny, wprowadza nowe wyroby, zdobywa nowe rynki zbytu, podejmuje decyzje organizacyjne. Umiejętności te stanowią specyfikację cech umożliwiających realizację

⁶³ R. Broł, *Praktyka planowania strategicznego w skali lokalnej – studium przypadków*. W: *Gospodarka lokalna w teorii i w praktyce*, Prace Naukowe AE nr 734, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego we Wrocławiu, Wrocław 1996, str. 125.

funkcji przedsiębiorcy.⁶⁴ Obserwacja zmiany liczby przedsiębiorstw, wyrażona w wartościach względnych, pozwala na wyodrębnienie gmin o największej i najmniejszej aktywności przedsiębiorców. Dane przedstawiające te obserwacje zawiera poniższa tabela.

Tabela 20. Gminy o największej i najmniejszej procentowej zmianie liczby zarejestrowanych podmiotów gospodarczych w latach 1998-2002.

Nazwa gminy	Jednostki zarejestrowane w systemie REGON (stan na 31.12.1998)	Jednostki zarejestrowane w systemie REGON (stan na 31.12.2002)	Zmiana (liczba przedsiębiorstw 1998 = 100%)	Typ gminy
Głuszycza	578	978	169,20%	miejsko-wiejska
Dziadowa Kłoda	121	204	168,60%	wiejska
Boguszów-Gorce	955	1591	166,60%	miejska
Strzegom	1712	2587	151,11%	miejsko-wiejska
Radków	467	698	149,46%	miejsko-wiejska
Brzeg Dolny	772	1153	149,35%	miejsko-wiejska
Złotoryja	1539	2231	144,96%	miejska
Niechlów	158	227	143,67%	wiejska
Milicz	1578	2259	143,16%	miejsko-wiejska
Nowa Ruda	537	767	142,83%	wiejska
Wleń	257	262	101,95%	miejsko-wiejska
Szklarska Poręba	1070	1087	101,59%	miejska
Świerzawa	453	458	101,10%	miejsko-wiejska
Nowogrodziec	642	648	100,93%	miejsko-wiejska
Warta Bolesławiecka	323	325	100,62%	wiejska
Zgorzelec	451	448	99,33%	wiejska
Marciszów	276	271	98,19%	wiejska
Karpacz	986	950	96,35%	miejska
Siekierczyn	248	237	95,56%	wiejska
Zawidów	247	225	91,09%	miejska

Źródło: Bank Danych Regionalnych GUS.

2.6 Procedura doboru gmin

Aktualnie przyjmuje się, że podstawowymi finansowymi źródłami rozwoju lokalnego i regionalnego, jako finansowymi źródłami realizacji zadań samorządu terytorialnego są: podatki i opłaty lokalne, udziały w podatkach stanowiących dochód

⁶⁴ W. Misiński, *Przedsiębiorstwo, przedsiębiorca, przedsiębiorczość*. W: *Podstawy nauki o przedsiębiorstwie*. Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego we Wrocławiu, Wrocław 1997, str. 48.

budżetu państwa, dotacje celowe, subwencje, obligacje⁶⁵. Znaczną część tych źródeł stanowią więc dochody własne budżetów samorządowych. Kształtowanie dochodów własnych wpływa zatem na poziom rozwoju lokalnego. Obserwując wskaźniki świadczące o poziomie rozwoju lokalnego można wytypować gminy, które w szczególny sposób wyróżniają się, w sposób pozytywny bądź negatywny, spośród innych jednostek samorządowych.

Spośród wszystkich przedstawionych w rozdziałach od 2.2 do 2.5 zestawień, przedstawiających klasyfikację poszczególnych gmin, do wyboru obiektów badań posłużyło 13 następujących:

- wysokość dochodów budżetu gminy na 1 mieszkańca,
- udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem,
- udział ludności w wieku przedprodukcyjnym i produkcyjnym w liczbie ludności ogółem,
- liczba przedsiębiorstw zarejestrowanych na terenie gminy na 1000 mieszkańców,
- poziom wyposażenia gminy w infrastrukturę komunalną,
- liczba ludności,
- liczba mieszkań przypadających na 1000 ludności,
- zmiana liczby ludności na przestrzeni pięciu lat,
- zmiana liczby przedsiębiorstw wyrażona w wartościach bezwzględnych,
- zmiana wysokości dochodów budżetu gminy na przestrzeni pięciu lat,
- zmiana wysokości wydatków inwestycyjnych z budżetu gminy,
- procentowa zmiana liczby przedsiębiorstw,
- frekwencja w wyborach samorządowych.

Na podstawie wymienionych cech, do badania dobranych zostało 24 gminy, które conajmniej trzy razy znalazły się wśród 10 gmin o najniższych lub najwyższych wartościach poszczególnych cech, tzn. przynajmniej trzy cechy wpływają pozytywnie lub negatywnie na rozwój lokalny gminy. Wśród gmin tych znalazło się: 7 gmin wiejskich; 4 gminy miejsko – wiejskie; 13 gmin miejskich, w tym 3 miasta na prawach powiatu.

⁶⁵ M. St. Kostka, *Podatek podstawowe źródło finansowania rozwoju regionalnego*. W: *Finansowe aspekty rozwoju regionalnego*. Wydawnictwo Wyższej Szkoły Finansów i Zarządzania w Białymstoku, Białystok 2002, str. 84-85.

W 14 spośród wszystkich gmin dolnośląskich zanotowano trzy lub więcej cech pozytywnie wpływających na rozwój lokalny:

- gmina miejska Boguszów Gorce (powiat wałbrzyski) – gmina wyróżnia się pozytywnie pod względem: liczby mieszkań, wzrostu dochodów budżetu gminy, procentowego przyrostu liczby przedsiębiorstw;
- gmina wiejska Bolesławiec (powiat bolesławiecki) – gmina wyróżnia się pozytywnie pod względem: wysokości wydatków inwestycyjnych, udziału ludności w wieku przedprodukcyjnym i produkcyjnym, przyrostu liczby ludności;
- gmina wiejska Ciepłowody (powiat ząbkowicki) – gmina wyróżnia się pozytywnie pod względem: wysokości dochodów budżetu gminy, wysokości wydatków inwestycyjnych, wzrostu poziomu wydatków inwestycyjnych;
- gmina miejska Głogów – gmina wyróżnia się pozytywnie pod względem: udziału ludności w wieku przedprodukcyjnym i produkcyjnym, poziomu wyposażenia w infrastrukturę komunalną, liczby ludności, przyrostu liczby przedsiębiorstw (w liczbach bezwzględnych), wzrostu dochodów budżetu gminy;
- miasto na prawach powiatu Jelenia Góra – gmina wyróżnia się pozytywnie pod względem: liczby przedsiębiorstw, liczby ludności, liczby mieszkań, przyrostu liczby przedsiębiorstw (w liczbach bezwzględnych), wzrostu dochodów budżetu gminy;
- gmina wiejska Jerzmanowa – gmina wyróżnia się pozytywnie pod względem: wysokości dochodów budżetu gminy, przyrostu liczby ludności, frekwencji w wyborach samorządowych;
- gmina miejska Kłodzko – gmina wyróżnia się pozytywnie pod względem: liczby przedsiębiorstw, liczby mieszkań, przyrostu liczby przedsiębiorstw (w liczbach bezwzględnych);
- miasto na prawach powiatu Legnica – gmina wyróżnia się pozytywnie pod względem: wysokości dochodów budżetu gminy, poziomu wyposażenia w infrastrukturę komunalną, liczby ludności, przyrostu liczby przedsiębiorstw (w liczbach bezwzględnych), wzrostu dochodów budżetu gminy;
- gmina miejska Lubin – gmina wyróżnia się pozytywnie pod względem: udziału ludności w wieku przedprodukcyjnym i produkcyjnym, liczby ludności, przyrostu liczby przedsiębiorstw (w liczbach bezwzględnych);

- gmina miejska Szczawno Zdrój – gmina wyróżnia się pozytywnie pod względem: wysokości dochodów budżetu gminy, liczby przedsiębiorstw, liczby mieszkań, wzrostu dochodów budżetu gminy;
- gmina miejska Świdnica – gmina wyróżnia się pozytywnie pod względem: liczby przedsiębiorstw, poziomu wyposażenia w infrastrukturę komunalną, liczby ludności, przyrostu liczby przedsiębiorstw (w liczbach bezwzględnych);
- gmina miejska Wałbrzych – gmina wyróżnia się pozytywnie pod względem: liczby ludności, liczby mieszkań, przyrostu liczby przedsiębiorstw (w liczbach bezwzględnych);
- gmina wiejska Warta Bolesławiecka – gmina wyróżnia się pozytywnie pod względem: wysokości dochodów budżetu gminy, wysokości wydatków inwestycyjnych, wzrostu dochodów budżetu gminy;
- miasto na prawach powiatu Wrocław – gmina wyróżnia się pozytywnie pod względem: wysokości dochodów budżetu gminy, liczby przedsiębiorstw, poziomu wyposażenia w infrastrukturę komunalną, liczby ludności, przyrostu liczby przedsiębiorstw (w liczbach bezwzględnych).

W 11 spośród wszystkich gmin dolnośląskich zanotowano trzy lub więcej cech negatywnie wpływających na rozwój lokalny:

- gmina miejska Chojnów – gmina wyróżnia się negatywnie pod względem: wysokości wydatków inwestycyjnych, spadku liczby ludności, spadku wysokości dochodów;
- gmina miejska Dzierżonów – gmina wyróżnia się negatywnie pod względem: wysokości dochodów budżetu gminy, udziału ludności w wieku przedprodukcyjnym i produkcyjnym, frekwencji w wyborach samorządowych;
- gmina miejsko – wiejska Nowogrodzic – gmina wyróżnia się negatywnie pod względem: liczby przedsiębiorstw, liczby mieszkań, procentowego spadku liczby przedsiębiorstw;
- gmina wiejska Paszowice – gmina wyróżnia się negatywnie pod względem: wysokości dochodów budżetu gminy, wysokości wydatków inwestycyjnych, spadku wysokości wydatków inwestycyjnych;
- gmina wiejska Ruja – gmina wyróżnia się negatywnie pod względem: udziału ludności w wieku przedprodukcyjnym i produkcyjnym, liczby przedsiębiorstw, liczby ludności, spadku liczby przedsiębiorstw (w liczbach bezwzględnych);

- gmina wiejska Siekierczyn – gmina wyróżnia się negatywnie pod względem: spadku liczby przedsiębiorstw (w liczbach bezwzględnych), spadku wysokości wydatków inwestycyjnych, procentowego spadku liczby przedsiębiorstw;
- gmina miejsko – wiejska Syców – gmina wyróżnia się negatywnie pod względem: wysokości dochodów budżetu gminy, wysokości wydatków inwestycyjnych, spadku wysokości wydatków inwestycyjnych;
- gmina miejsko – wiejska Świerzawa – gmina wyróżnia się negatywnie pod względem: poziomu wyposażenia w infrastrukturę, spadku liczby przedsiębiorstw (w liczbach bezwzględnych), procentowego spadku liczby przedsiębiorstw;
- gmina wiejska Warta Bolesławiecka – gmina wyróżnia się negatywnie pod względem: liczby przedsiębiorstw, spadku liczby przedsiębiorstw (w liczbach bezwzględnych), procentowego spadku liczby przedsiębiorstw;
- gmina miejsko – wiejska Wleń – gmina wyróżnia się negatywnie pod względem: spadku liczby przedsiębiorstw (w liczbach bezwzględnych), spadku wysokości dochodów, procentowego spadku liczby przedsiębiorstw;
- gmina miejska Zawidów – gmina wyróżnia się negatywnie pod względem: wysokości wydatków inwestycyjnych, spadku liczby przedsiębiorstw (w liczbach bezwzględnych), spadku wysokości wydatków inwestycyjnych, procentowego spadku liczby przedsiębiorstw.

Spośród wszystkich wymienionych gmin, jedynie gmina Warta Bolesławiecka charakteryzuje się zarówno wieloma cechami negatywnie, jak i pozytywnie wpływającymi na rozwój lokalny. Stąd gmina ta znalazła się w obu zestawieniach.

Szczegółowe zestawienie gmin wytypowanych do dalszych badań, wraz z kryteriami przez nie spełnianymi zawiera tabela nr 21.

Tabela 21. Gminy wytypowane do badań.

Nazwa gminy	Typ gminy	Dochody budżetu gminy	Wydatki inwestycyjne	Udział ludności w wieku przedprodukcyjnym	Liczba przedsiębiorstw	Poziom wyposażenia w infrastrukturę	Liczba ludności	Liczba mieszkań	Zmiana liczby ludności	Zmiana liczby przed. (w liczbach bezwzględnych)	Zmiana wysokości dochodów	Zmiana wysokości wydatków inwestycyjnych	Zmiana liczby przedsiębiorstw (w %)	Frekwencja
Boguszów - Gorce	miejska							+	+		+		+	-
Bolesławiec	wiejska		+	+					+					
Chojnów	miejska		-			+			-		-			
Cieplowody	wiejska	+	+				+					+		
Dzierżoniów	miejska	-		-		+	+							-
Głogów	miejska			+		+	+			+	+			-
Jelenia Góra	miejska				+		+	+		+	+			+
Jerzmanowa	wiejska	+					-		+	+	-			-
Kłodzko	miejska				+		+	+		+	+			-
Lęgnica	miejska	+				+	+			+	+			-
Lubin	miejska			+			+			+				-
Nowogrodziec	miejsko-wiejska				-			-					-	
Paszowice	wiejska	-	-									-		
Ruja	wiejska			-			-			-				+
Siekierczyn	wiejska									-				
Syców	miejsko-wiejska	-	-	+								-		
Szczawno Zdrój	miejska	+		-	+		+	+			+			-
Świdnica	miejska					+				+				-
Świerawa	miejsko-wiejska					-				-			-	-
Wałbrzych	miejska			-			+	+		+				-
Warta Bolesławiecka	wiejska	+	+		-					-	+		-	
Wień	miejsko-wiejska									-	-		-	
Wrocław	miejska	+			+	+	+			+			-	-
Zawidów	miejska		-		+							-	-	-

Źródło: Opracowanie własne

Rozdział III.

Źródła dochodów budżetów gmin

Zgodnie z zapisami art. 167 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 roku, dochodami jednostek samorządu terytorialnego są ich dochody własne oraz subwencje ogólne i dotacje celowe z budżetu państwa. Konstytucja nakazuje też, aby każda zmiana zakresu zadań i kompetencji samorządu terytorialnego przebiegała równolegle ze zmianami w podziale dochodów publicznych. Zakres samodzielności finansowej gmin, gwarantowanej w Konstytucji, odnosi się do trzech obszarów ich gospodarki finansowej: gromadzenia dochodów budżetów, dokonywania wydatków i uchwalania deficytu budżetowego wraz z zaciąganiem zobowiązań⁶⁶.

Pojęcie autonomii lokalnej, utożsamiane z samorządnością, rozumieć należy jako stan względnej samodzielności gmin wobec władz państwowych. Autonomia ta zabezpieczona jest poprzez powiązanie z prawem państwowym. Gminy nie są zatem państwami w państwie, lecz samodzielnymi częściami ogólnego systemu. Toteż państwo musi mieć możliwości określania organizacji gmin, zadań oraz sposobów ich wykonywania⁶⁷. Sposób realizacji tych zadań zależy w głównej mierze od finansowych możliwości gminy. Zarówno wśród praktyków jak i teoretyków finansów lokalnych, panuje przekonanie, iż to dochody własne przesądzają o rzeczywistych możliwościach finansowych i ekonomicznej samodzielności władz samorządowych⁶⁸.

Harmonijny rozwój kraju wymaga względnie wyrównanego poziomu rozwoju jednostek samorządu terytorialnego. Zróżnicowanie zamożności gmin może powstać lub nasilać się w związku z decyzjami zapadającymi na szczeblu lokalnym jak i centralnym. Wyrównywanie możliwości rozwoju ekonomicznego gmin oraz

⁶⁶ Ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 roku Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 78, poz. 483), art. 165, ust.2.

⁶⁷ B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*. Zakamycze, Kraków 2003, str. 27.

⁶⁸ por. L. Patrzalek, *Finanse samorządowe*. Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego we Wrocławiu, Wrocław 1999, str. 75.

równomierne zaspokajanie potrzeb w dziedzinie infrastruktury społecznej w skali kraju jest we współczesnych państwach demokratycznych obiektywną koniecznością⁶⁹.

Transfer z budżetu państwa, mający spełniać funkcję regulacyjną jak i pobudzającą rozwój lokalny, realizowany jest poprzez subwencję ogólną. Ma ona za zadanie łagodzić dysproporcje terytorialne rozkładu źródeł dochodów własnych oraz zaspokajać potrzebę zachowania względnej równomierności rozkładu terytorialnego zadań publicznych związanych z zaspokajaniem potrzeb ludzkich⁷⁰. Innymi przesłankami przemawiającymi za regulacyjnym zasilaniem budżetów są: konieczność likwidacji dysproporcji w wyposażeniu w infrastrukturę oraz możliwość pobudzania w ten sposób rozwoju ekologicznego, społecznego i gospodarczego gmin o niskim potencjale dochodowym.

Uzupełnieniem dwóch wspomnianych wcześniej źródeł dochodów budżetu gminy są dotacje celowe. Są one przyznawane gminom przede wszystkim na wykonywanie zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych. Część dotacji przekazywana jest gminom na dofinansowanie zadań własnych, w głównej mierze na dofinansowanie inwestycji przez nie realizowanych⁷¹. Coraz częściej jednostki samorządu terytorialnego korzystają z przedmiotowych dotacji pomocowych, wypłacanych z budżetu Unii Europejskiej.

Pozyskiwanie środków pozabudżetowych, które stanowiłyby wsparcie inwestycji komunalnych, stało się w ostatnich latach ważnym celem samorządów gminnych i powiatowych. Jednym z ważniejszych źródeł ich pozyskiwania są programy pomocowe instytucji europejskich. Podstawowym problemem jest zdolność samorządów do pozyskania środków pozabudżetowych. Chodzi tu nie tyle o formalne sporządzenie wniosku i wybór odpowiedniego funduszu, do którego będzie on kierowany, ale przede wszystkim o umiejętność wpisania inwestycji w cele zidentyfikowane w odpowiednim programie operacyjnym. Inną kwestią jest stosowanie w Unii Europejskiej zasady dodatkowości, która nakłada na samorządy obowiązek współfinansowania inwestycji.

⁶⁹ por. B. Guziejewska, *Znaczenie subwencjonowania samorządu terytorialnego w procesie decentralizacji finansów publicznych*. W: *Finansowanie jednostek samorządu terytorialnego*. Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu, Poznań – Wrocław 2004, str. 127 – 129.

⁷⁰ E. Chojna – Duch, *Wyrównać czy zróżnicować*. *Życie Gospodarcze*, nr 35/1990, s.6.

⁷¹ por. L. Patrzalek, *Finanse samorządowe*.. op. cit. str. 116-117.

Zgodnie z treścią art. 3 Ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego⁷², dochodami oprócz wspomnianych wcześniej subwencji i dotacji, są w szczególności dochody własne. Do dochodów własnych zaliczono w art. 4 wpływy z podatków lokalnych, w tym od nieruchomości, rolnego, leśnego, od środków transportowych, dochodowego od osób fizycznych, opłacanego w formie karty podatkowej, od spadków i darowizn, od posiadania psów i od czynności cywilnoprawnych. A także wpływy z opłaty skarbowej, targowej, miejscowej, administracyjnej, eksploatacyjnej i innych stanowiących dochody gminy, uiszczanych na podstawie odrębnych przepisów. Dochodami gminy są też dochody uzyskiwane przez gminne jednostki budżetowe oraz wpłaty od gminnych zakładów budżetowych i gospodarstw pomocniczych gminnych jednostek budżetowych. Ważnym źródłem zasilania finansowego są również dochody z majątku gminy, a także spadki, zapisy i darowizny na rzecz gminy. Do źródeł o nieco mniejszym znaczeniu zaliczyć należy: dochody z kar pieniężnych i grzywien, odsetki od pożyczek udzielanych przez gminę, odsetki od nieterminowo przekazywanych należności i odsetki od środków finansowych gromadzonych na rachunkach bankowych gminy. Gmina może również otrzymywać dotacje z budżetów innych jednostek samorządu terytorialnego. Do najnowszych źródeł pozyskiwania środków do budżetu jest 5 % udział w dochodach uzyskiwanych na rzecz budżetu państwa w związku z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej. Do coraz większej grupy dochodów, ze względu na zwiększanie ich znaczenia na mocy kolejnych ustaw, należą udziały w podatkach stanowiących dochód budżetu państwa w wysokości: 39,34% wpływów z podatku dochodowego od osób fizycznych, zamieszkałych na terenie gminy oraz 6,71% wpływów z podatku dochodowego od osób prawnych i jednostek organizacyjnych nie mających osobowości prawnej, mających siedzibę na terenie gminy. Dochodami gminy mogą też być: środki pochodzące ze źródeł zagranicznych niepodlegające zwrotowi, a także środki pochodzące z budżetu Unii Europejskiej oraz inne środki określone w odrębnych przepisach.

Bardzo często w Polsce podnoszona jest kwestia decentralizacji finansów publicznych. Wynika ona z naturalnej chęci samostanowienia o sobie każdej jednostki samorządowej. Ciekawą klasyfikację, wyróżniającą trzy modele decentralizacji finansów publicznych przedstawił A. Szewczuk:

⁷² Dz. U. 2003 Nr 203, poz. 1966

- zachowawczą decentralizację – z szeroko stosowanymi subwencjami i dotacjami celowymi, z ważną rolą polityki wyrównawczej w systemie zasilania finansowego;
- umiarkowaną decentralizację – ze stopniowym bądź systematycznym i stałym przekazywaniem zadań częściowych i uprawnień decyzyjnych na niższe szczeble struktur samorządowych, przy znaczącym zwiększeniu strumieni zasilen finansowych;
- pełną decentralizację – charakteryzującą się niezależnością decyzyjną i finansową jednostek samorządu terytorialnego od władz centralnych⁷³.

Na pytanie dotyczące stopnia decentralizacji polskich finansów samorządowych, odpowiedzieć należy po zapoznaniu się ze strukturą dochodów gmin dobranych do badań. Jeżeli znaczną część dochodów stanowić będą dochody własne, wnioskować należy o dużym stopniu decentralizacji. Jeśli większość środków w budżecie gminy pochodzić będzie natomiast z subwencji lub dotacji, świadczyć to będzie o niskim stopniu decentralizacji. Udział dochodów własnych – zgodnie z zasadami polityki wyrównawczej – powinien zwiększać się w sumie dochodów ogółem wraz ze wzrostem zamożności gmin i maleć wraz z ich ubożeniem.

Na wzrost lub spadek poziomu dochodów własnych powinien też wpływać poziom rozwoju lokalnego. Jeżeli w gminie są stworzone dobre warunki do zamieszkania oraz prowadzenia działalności gospodarczej, udział dochodów własnych powinien wzrastać. W przeciwnych okolicznościach – ucieczce mieszkańców z terenu gminy oraz w warunkach spadku liczby przedsiębiorstw – dochody własne powinny maleć. Wynikałoby z tego, iż polityka władz gminnych, przejawiająca się między innymi gotowością do rezygnacji z części dochodów (w celu stworzenia finansowych instrumentów zachęt gospodarczych) oraz koncentracja wydatków na inwestycjach zapewniających rozwój lokalny, wpływa w znaczącym stopniu na wysokości przyszłych dochodów.

W kolejnych rozdziałach niniejszego opracowania przedstawione zostały badania przeprowadzone w 24 wybranych gminach dolnośląskich. Wyniki tych badań ze szczególnym uwzględnieniem możliwości kształtowania dochodów własnych

⁷³ A. Szewczuk, *Strategia decentralizacji systemu finansów publicznych w Polsce i jej wpływ na funkcjonowanie sektora samorządowego*. W: *Finansowanie jednostek samorządu terytorialnego*. Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu, Poznań – Wrocław 2004, str. 33.

budżetów gmin zostały opisane w odniesieniu do potencjału rozwojowego gminy, korzyści lokalizacyjnych, dynamiki rozwoju lokalnego oraz aktywności społeczności lokalnej. Dane liczbowe pochodzą ze źródeł statystycznych lub bezpośrednio z urzędów gmin. Pozostałe informacje zebrane zostały w urzędach w formie wywiadów przeprowadzonych z pracownikami samorządowymi, w tym przede wszystkim z finansowcami. Ta forma zbierania informacji pozwala na zapoznanie się z pewnymi nieformalnymi spostrzeżeniami praktyków, których nie sposób było by ująć w badaniach ankietowych.

3.1 Podatki jako źródło dochodów

W klasycznej (liberalnej) teorii finansów publicznych jako zasadniczy cel podatku uznawane jest pokrycie obciążeń publicznych. Stwierdzenie takie implikuje trzy tezy:

- 1) podatek powinien służyć pokryciu obciążeń publicznych – jest to jego cel finansowy;
- 2) podatek powinien mieć również inne cele oprócz finansowego – powinien obejmować cele gospodarcze i społeczne;
- 3) spośród różnych celów podatku pierwszeństwo powinien mieć cel finansowy⁷⁴.

Jest zatem możliwość zaistnienia konfliktu między różnymi celami podatku. Współczesne doktryny w coraz większym stopniu skłaniają się ku większemu oddziaływaniu podatków na sferę gospodarczą, co wymusiła między innymi konieczność walki z inflacją. Często podatki stosowane są selektywnie, np. w celu zachęty do rozwoju badań naukowych, czy w celu poprawy sytuacji mieszkalnictwa. Czasami oddziaływanie selektywne przybiera jeszcze bardziej szczególną postać. Chodzi w niej nie tyle o faworyzowanie pewnej dziedziny produkcji, ile o wsparcie konkretnego podmiotu. Oddziaływanie na sferę gospodarczą może wreszcie zmierzać nie w kierunku rozwoju pewnej dziedziny życia gospodarczego czy społecznego, lecz przeciwnie, do jego powstrzymania. Nawet zwolennicy neutralności podatkowej złagodzili obecnie swą doktrynę w tym względzie. Nie negując wpływu podatków na gospodarkę, optują za „względną neutralnością” – podatki powinny być „neutralne w

⁷⁴ P. M. Gaudemet, J. Molinier, *Finanse publiczne*. PWE, Warszawa 2000, str. 422.

odniesieniu do środków produkcji”, jak głosił M. Laure. W doktrynie tej uznaje się, że podatek może wywierać wpływ na gospodarkę, należy jednak unikać sytuacji, w której powodowałby zaburzenia wewnątrz aparatu gospodarczego, faworyzując pewne typy obiegu gospodarczego ze szkodą dla innych⁷⁵.

Rozważania na temat roli podatków i opłat w życiu społecznym i gospodarczym dotyczą w równym stopniu gospodarki w skali kraju i jednocześnie administracji państwowej, jak i gospodarki w skali lokalnej i administracji samorządowej. Identyczne funkcje podatki i opłaty pełnią bowiem na szczeblu państwowym jak i samorządowym. Ścieranie się dwóch dominujących doktryn zauważalne jest chociażby w dyskusji na temat sensu istnienia specjalnych stref ekonomicznych, a także ulg i zwolnień zarówno przedmiotowych jak i podmiotowych w podatkach lokalnych.

Dochody z podatków stanowią główne źródło zasilania budżetu w ramach dochodów własnych gmin. Wśród podatków lokalnych należnych gminie wyróżnić można: podatek od nieruchomości, podatek od środków transportowych oraz podatek od posiadania psów – unormowane Ustawą o podatkach i opłatach lokalnych z dnia 12 stycznia 1991 roku⁷⁶, a także podatek rolny, podatek leśny, podatek dochodowy od osób fizycznych opłacany w formie karty podatkowej, podatek od spadków i darowizn, podatek od czynności cywilnoprawnych. Organem podatkowym właściwym w sprawach podatków i opłat lokalnych jest wójt, burmistrz lub prezydent miasta, w zależności od rodzaju gminy.

Dzięki zapisom Ustawy z dnia 13 listopada 2003 roku o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, od 2004 roku znacząco wzrosło znaczenie innych niż podatki lokalne źródeł dochodów budżetu gminy. Stało się tak między innymi dzięki zwiększeniu udziału gminy w podatku dochodowym od osób fizycznych z 27,6% wpływów do 39,34% oraz dzięki zwiększeniu udziału gminy w podatku dochodowym od osób prawnych z 5% wpływów do 6,71% wpływów. Choć te źródła dochodów przyczyniają się do zwiększenia możliwości finansowych gminy, to jednak organy gminy nie mają uprawnień i kompetencji z zakresu władztwa podatkowego. W związku z tym wielu ekonomistów uważa, iż władze samorządowe nie mogą za pośrednictwem podatków dochodowych aktywnie oddziaływać na podmioty znajdujące się na ich terenie, a także nie mają motywacji do oddziaływania na ich wzrost w strukturze

⁷⁵ Ibidem, str. 423 – 426.

⁷⁶ Dz. U. 1991 Nr 9 poz.31

dochodów. Przy takim rozumowaniu, dochody te uznawane są za formę zasilania budżetów gmin, która swym charakterem zbliżona jest do zasilania subwencyjnego⁷⁷. W toku przeprowadzonych badań samorządowcy stwierdzili jednoznacznie, iż próbują wpływać w sposób pośredni na strukturę i wielkość dochodów z tego tytułu. Dochody te zależą bowiem od poziomu zatrudnienia, a także liczby i wielkości podmiotów gospodarczych działających na terenie gminy. Wpływając zatem na rozwój rynku pracy i rozwój przedsiębiorczości, można uzyskać efekt w postaci zwiększenia sumy podatków płaconych na terenie gminy i jednocześnie zwiększenia dochodów gminy z tytułu udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych i prawnych.

Tabela 22. Udziały dochodów z podatków w dochodach własnych polskich gmin w latach 2002-2004.

Wyszczególnienie	Struktura dochodów własnych gmin (w %)		
	2002	2003	2004
Razem dochody podatkowe	70,4	73,9	74,5
Podatek od nieruchomości	33,9	38,3	35,1
Podatek dochodowy od osób fizycznych	23,4	22,7	26,7
Podatek rolny	4,2	5,5	4,9
Podatek od czynności cywilnoprawnych	2,8	2,3	2,2
Podatek od środków transportowych	2,1	2,3	2,1
Podatek dochodowy od osób prawnych	2,2	1,1	2,1
Podatek leśny	0,6	0,8	0,7
Podatek od spadków i darowizn	0,6	0,4	0,4
Podatek od dział. gosp. osób fiz. opłacany w formie karty podatkow.	0,6	0,5	0,3

Źródło: *Informacja o skutkach obowiązywania Ustawy z 13 listopada 2003 roku o dochodach jednostek samorządu terytorialnego według stanu po 3 kwartałach 2004 r.* Ministerstwo Finansów, Warszawa 2004.

Podatki państwowe, a w szczególności podatek dochodowy od osób fizycznych, stanowią istotne źródło dochodów budżetów gmin. Według danych Ministerstwa Finansów udziały gmin w podatkach dochodowych stanowiły około 35% dochodów własnych w 2004 roku, 38% w roku 2003 i 34% w 2002 roku. Jak wynika z powyższej tabeli znaczenie dochodów podatkowych w dochodach własnych stale rośnie. Świadczy

⁷⁷ por. L. Patrzałek, *Finanse samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Wrocław 2004, str.100.

to o kierunku w jakim podąża ustawodawca, wyznaczając źródła finansowania samorządu lokalnego. W roku 2004 nastąpił zdecydowany przyrost dochodów należnych gminie z podatku od osób fizycznych. Jest to oczywiście skutkiem obowiązywania nowych regulacji prawnych dotyczących udziału samorządów w tych dochodach. W przypadku podatku dochodowego od osób prawnych należy uznać, iż rozwiązania te powstrzymały jedynie przed dalszym spadkiem dochodów z tego źródła. Wiąże się to najprawdopodobniej z koniunkturą gospodarczą oraz niższymi zyskami przedsiębiorstw w roku 2003 w stosunku do roku 2002.

Udział gminy w podatku dochodowym od osób fizycznych obliczany jest na podstawie ogólnej kwoty planowanych wpływów z PIT w roku budżetowym oraz na podstawie należnego PIT za rok poprzedzający rok budżetowy od osób zamieszkałych na terenie gminy. Natomiast udział w podatku od osób prawnych obliczany jest na podstawie liczby osób zatrudnionych w wyodrębnionych jednostkach organizacyjnych osób prawnych, na podstawie zasad określonych w rozporządzeniu Ministra Finansów⁷⁸. Sposób naliczania udziału gmin w podatkach stanowiących dochody skarbu państwa nie zmienił się od wielu lat, co stale wywołuje dyskusje na temat roli tego źródła dochodów i jego kształtu w przyszłości.

System udziału samorządów w tzw. podatkach państwowych, przeciwnie do systemu podatków lokalnych, może zostać rozszerzony o dodatkowe podatki, jak np. VAT. Możliwe wydaje się również zwiększenie uprawnień do prowadzenia własnej, zróżnicowanej polityki podatkowej, zarówno poprzez wpływ na wysokość i zróżnicowanie stawek podatkowych, jak też w zakresie administrowania podatkami, czyli stosowania różnego rodzaju ulg, wyłączeń, zniżek i umorzeń podatkowych⁷⁹. Jak do tej pory gminy nie mają takich uprawnień, co zmusza je do pośredniego oddziaływania na te kategorie dochodów.

Najważniejszym źródłem dochodów gmin jest jednak bezsprzecznie podatek od nieruchomości. Zgodnie z art. 2 ustawy, opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości podlegają:

- 1) grunty,

⁷⁸ E. Ruśkowski, *Finanse lokalne w dobie akcesji*. Dom wydawniczy ABC, Warszawa 2004, str. 202.

⁷⁹ por. E. Kornberger – Sokołowska, *Samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego*. W: *Prawne i finansowe aspekty funkcjonowania samorządu terytorialnego. Finanse i budżety samorządów*. Wydawnictwo Uniwersytetu Opolskiego, Opole 2000, str. 85.

- 2) budynki lub ich części,
- 3) budowle lub ich części związane z prowadzeniem działalności gospodarczej.

Opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości nie podlegają natomiast:

- 1) grunty sklasyfikowane jako użytki rolne, grunty zadrzewione i zakrzewione na użytkach rolnych lub lasy, za wyjątkiem zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej,
- 2) nieruchomości będące własnością państw obcych lub organizacji międzynarodowych,
- 3) grunty pod wodami płynącymi i kanałami żeglownymi z wyjątkiem jezior oraz gruntów zajętych na zbiorniki wodne retencyjne lub elektrowni wodnych,
- 4) nieruchomości lub ich części zajęte na potrzeby organów jednostek samorządu terytorialnego wszystkich szczebli,
- 5) pasy drogowe wraz z drogami oraz obiektami budowlanymi związanymi z prowadzeniem, zabezpieczeniem i obsługą ruchu.

Podatnikami podatku od nieruchomości w myśl art. 3 ustawy są osoby fizyczne, osoby prawne, jednostki organizacyjne, w tym spółki nieposiadające osobowości prawnej, będące: właścicielami nieruchomości lub obiektów budowlanych, posiadaczami samoistnymi nieruchomości lub obiektów budowlanych lub użytkownikami wieczystymi gruntów. Podstawę opodatkowania zgodnie z art. 4 stanowi: dla gruntów – ich powierzchnia, dla budynków lub ich części – powierzchnia użytkowa, dla budowli lub ich części związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej – ich wartość. Stawki podatku od nieruchomości ustala w drodze uchwały rada gminy, przy czym maksymalną wysokość stawek określa w obwieszczeniu Minister Finansów. W roku 2004 górna granica stawek kwotowych w podatku od nieruchomości wynosiła⁸⁰: w przypadku gruntów związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej 0,63 zł za m², gruntów pod jeziorami i zbiornikami wodnymi 3,41 zł za 1 ha, w przypadku pozostałych gruntów 0,31 zł za m². W 2005 roku stawki te

⁸⁰ Na podstawie Obwieszczenia Ministra Finansów z dnia 31 października 2003 r. w sprawie wysokości górnych granic stawek kwotowych w podatkach i opłatach lokalnych (M.P. 2003 Nr 51 poz. 804)

wzrosną do poziomu odpowiednio: 0,66 zł, 3,52 zł i 0,32 zł⁸¹. W przypadku budynków lub ich części stawki te kształtowały się w 2004 roku następująco: od budynków mieszkalnych 0,52 zł za 1 m² powierzchni użytkowej (0,54 zł w roku 2005), od budynków związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej 17,42 zł od 1 m² powierzchni użytkowej (17,98 zł w roku 2005), od budynków zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie obrotu kwalifikowanym materiałem siewnym 8,11 zł za 1 m² powierzchni użytkowej (8,37 zł w roku 2005), od budynków zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie udzielania świadczeń zdrowotnych 3,49 zł za 1 m² powierzchni użytkowej (3,61 zł w roku 2005), od pozostałych budynków 5,82 zł za 1 m² (6,01 zł w roku 2005). W przypadku budowli górna podatku od nieruchomości stawka wynosi 2% ich wartości.

Ustawa zwalnia jednocześnie wiele podmiotów z obowiązku podatkowego, są to m.in. podmioty korzystające z: budowli kolejowych, lotniczych i portowych; budynków gospodarczych służących działalności leśnej, rybackiej i rolniczej; nieruchomości zajętych na potrzeby oświaty, wychowania, nauki i techniki, kultury fizycznej i sportu, obozowiska i bazy wypoczynkowe dla dzieci i młodzieży; a także zabytki, muzea, parki krajobrazowe i narodowe, grunty i wały przeciwpowodziowe, nieużytki i użytki ekologiczne, działki przyzagrodowe członków rolniczych spółdzielni produkcyjnych, pracownicze ogródki działkowe, grupy producentów rolnych, organizacje pożytku publicznego, szkoły, szkoły wyższe, placówki naukowe PAN, zakłady pracy chronionej i zakłady aktywności zawodowej, jednostki badawczo – rozwojowe oraz Polski Związek Działkowców.

Istotnym źródłem dochodów, w szczególności w przypadku gmin wiejskich, jest podatek rolny. W przypadku tych gmin wpływ z podatku rolnego stanowiły w 2004 roku 9% dochodów własnych, w roku 2003 – 10,1%, a w roku 2002 – 9,5%. Ustawa z dnia 15 listopada 1984 roku o podatku rolnym określa, iż podatnikami są osoby fizyczne, osoby prawne oraz jednostki organizacyjne nie posiadające osobowości prawnej, które są właścicielami albo samoistnymi posiadaczami, lub też użytkownikami wieczystymi gruntów wchodzących w skład gospodarstw rolnych. Zgodnie z art. 4 Ustawy podstawę opodatkowania podatkiem rolnym stanowi liczba hektarów przeliczeniowych ustalana na podstawie powierzchni, rodzajów i klas użytków rolnych

⁸¹ Na podstawie Obwieszczenia Ministra Finansów z dnia 26 października 2004 r. w sprawie wysokości górnych granic stawek kwotowych w podatkach i opłatach lokalnych (M.P. 2004 Nr 46 poz. 794).

wynikających z ewidencji gruntów i budynków oraz zaliczenia do okręgu podatkowego – w przypadku gruntów gospodarstw rolnych, a w przypadku pozostałych gruntów liczba hektarów wynikająca z ewidencji gruntów i budynków. Stawka podatku rolnego jest określana w stosunku do równowartości pieniężnej 2,5 q żyta, obliczonej według średniej ceny skupu żyta za pierwsze trzy kwartały roku poprzedzającego rok podatkowy. Rada gminy jest uprawniona do obniżania cen skupu żyta przyjmowanych jako podstawa obliczania podatku rolnego na terenie gminy.

Ustawowo określone zostały zwolnienia podatkowe, obejmujące m.in.: grunty orne najniższych klas, grunty położone w pasie drogi granicznej, grunty objęte melioracją (w roku, w którym uprawy zostały zniszczone), grunty przeznaczone na utworzenie nowego gospodarstwa rolnego (do powierzchni 100 ha), użytki ekologiczne, grunty na których zaprzestano produkcji rolnej (do 20%, nie więcej niż 10 ha), grunty wpisane do rejestru zabytków, grunty stanowiące działki przyzagrodowe członków rolniczych spółdzielni produkcyjnych, a także podmioty: szkoły wszystkich szczebli, placówki PAN, zakłady pracy chronionej i zakłady aktywizacji zawodowej, jednostki badawczo – rozwojowe oraz Polski Związek Działkowców.

Podatek rolny praktycznie nie stanowi źródła dochodów dla gmin miejskich, jego udział w dochodach ogółem w tych gminach wynosił zaledwie 0,3% w 2004 roku, 0,4% w 2003 roku i 0,2% w 2002 roku. W przypadku gmin miejsko – wiejskich jego udział w dochodach budżetu jest już większy, ale nie tak znaczący jak w przypadku gmin wiejskich. Średni udział dochodów z tytułu podatku rolnego w dochodach ogółem wynosił bowiem w gminach miejsko – wiejskich w 2004 roku – 4,7%, w roku 2003 – 5,3%, a w roku 2002 – 5%, czyli zbliżony był do średniej dla wszystkich gmin.

Podobnie jak w przypadku podatku rolnego, charakterystycznym źródłem dochodów dla gmin wiejskich jest podatek leśny, wprowadzony od dnia 1 stycznia 1992 roku Ustawą z dnia 28 września 1991 roku o lasach⁸², a obecnie unormowany zapisami Ustawy z dnia 30 października 2002 roku o podatku leśnym⁸³. Zgodnie z art. 1 opodatkowaniu podatkiem leśnym podlegają określone w ustawie lasy, z wyjątkiem lasów zajętych na wykonywanie innej działalności gospodarczej niż działalność leśna. Obowiązek podatkowy w zakresie podatku leśnego ciąży na osobach fizycznych, osobach prawnych, jednostkach organizacyjnych nieposiadających osobowości

⁸² Dz. U. 1991 Nr 101 poz. 444

⁸³ Dz. U. 2002 Nr 200 poz. 1682

prawnej, które są właścicielami lub posiadaczami samoistnymi lub użytkownikami wieczystymi, lub też posiadaczami lasów stanowiących własność skarbu państwa lub jednostki samorządu terytorialnego. Zgodnie z art. 3 podstawę opodatkowania podatkiem leśnym stanowi powierzchnia lasu, wyrażona w hektarach, wynikająca z ewidencji gruntów i budynków. Podatek ten od 1 ha wynosi równowartość pieniężną 0,220 m³ drewna, obliczaną według średniej ceny sprzedaży drewna uzyskanej przez nadleśnictwa za pierwsze trzy kwartały roku poprzedzającego rok podatkowy.

Rada gminy może obniżyć kwotę stanowiącą średnią cenę sprzedaży drewna, przyjmowaną jako podstawa obliczenia podatku leśnego na obszarze gminy. W art. 7 wymienione zostały lasy nieopodatkowane podatkiem leśnym: z drzewostanem w wieku do 40 lat, wpisane do rejestru zabytków i użytki ekologiczne; oraz podmioty zwolnione z obowiązku podatkowego: szkoły wszystkich szczebli, placówki naukowe PAN, zakłady pracy chronionej i zakłady aktywizacji zawodowej, jednostki badawczo – rozwojowe.

Podatek leśny, według danych Ministerstwa Finansów, w gminach wiejskich stanowił w 2004 roku 1,2% dochodów ogółem, w roku 2003 – 1,4%, a w roku 2002 – 1,3%. W gminach miejsko – wiejskich stanowił odpowiednio: w roku 2004 – 0,7%, 2003 – 0,8%, 2002 – 0,7%, czyli w granicach średniego udziału dla wszystkich gmin. Natomiast w miastach udział tej formy podatków w budżecie bliski był zeru (poniżej 0,05%).

Istotnym źródłem dochodów własnych dla wszystkich gmin jest podatek od środków transportowych. Konstrukcję tego podatku określa wspomniana wcześniej Ustawa o podatkach i opłatach lokalnych. Podatkowi od środków transportowych podlegają samochody ciężarowe, przy czym stawki podatkowe są zróżnicowane w zależności od dopuszczalnej masy całkowitej. Przedziały, dla których stosowane są odrębne stawki zostały określone następująco: najniższe stawki obowiązują w przypadku samochodów ciężarowych o masie powyżej 3,5 tony i poniżej 12 ton, a najwyższe w przypadku pojazdów o dopuszczalnej masie całkowitej równej lub wyższej niż 12 ton. Inną grupą pojazdów objętych podatkiem od środków transportowych są ciągniki siodłowe i balastowe przystosowane do używania łącznie z naczepą lub przyczepą o dopuszczalnej masie całkowitej zespołu pojazdów od 3,5 tony i poniżej 12 ton oraz o dopuszczalnej masie całkowitej zespołu pojazdów równej lub wyższej 12 ton. Opodatkowaniu podatkiem od środków transportowych podlegają też przyczepy lub naczepy z wyjątkiem tych, które są związane z działalnością rolniczą.

Wysokość stawek podatkowych uzależniona jest od dopuszczalnej masy całkowitej. Niższe stawki obejmują przyczepy lub naczepy, które łącznie z pojazdem silnikowym posiadają dopuszczalną masę całkowitą od 7 do 12 ton, wyższe natomiast przyczepy lub naczepy, które łącznie z pojazdem silnikowym posiadają dopuszczalną masę całkowitą równą lub wyższą niż 12 ton. Ostatnią grupą pojazdów objętych omawianym podatkiem stanowią autobusy. W tym przypadku stawki podatkowe mogą być jednakowe dla wszystkich pojazdów, często jednak uzależnione są od liczby miejsc siedzących.

Obowiązek podatkowy ciąży na osobach fizycznych i osobach prawnych będących właścicielami środków transportowych. Zgodnie z art. 10 rada gminy określa w drodze uchwały wysokość stawek podatku od środków transportowych, z zastrzeżeniem, że roczna stawka tego podatku nie może przekroczyć wymienionej w corocznym obwieszczeniu Ministra Finansów górnej granicy kwotowej. W obwieszczeniu takim⁸⁴, ustalającym górne stawki na rok 2005, ich wysokość waha się od 640,37 zł za pojazd o dopuszczalnej masie całkowitej od 3,5 tony, do 5,5 tony, do 2444,04 zł za pojazd o masie wyższej niż 12 ton w przypadku samochodów ciężarowych; od 1494,18 zł do 2444,04 zł w przypadku ciągnika siodłowego lub balastowego; od 1280,73 zł do 1889,06 zł w przypadku przyczep lub naczep; od 1494,18 zł do 1889,06 zł w przypadku autobusów. Jednocześnie Minister Finansów ustala minimalne stawki dla samochodów ciężarowych, ciągników siodłowych i balastowych oraz przyczep o dopuszczalnej łącznej masie całkowitej ponad 12 ton, w zależności od liczby osi, dopuszczalnej masy całkowitej i rodzaju zawieszenia⁸⁵.

Ustawa przewiduje zwolnienia od podatku od środków transportowych. Obejmują one m.in. środki transportowe stanowiące zapasy mobilizacyjne i pojazdy specjalne. Ponadto rada gminy może wprowadzić inne zwolnienia.

Innym znaczącym źródłem dochodów własnych gmin jest podatek od czynności cywilnoprawnych. Podatek od czynności cywilnoprawnych jako samodzielna konstrukcja prawna pojawił się w polskim systemie finansowym od początku 2001 roku na mocy Ustawy z dnia 9 września 2000 roku o podatku od czynności cywilnoprawnych⁸⁶. Przedmiotem tego podatku są umowy: sprzedaży, zamiany,

⁸⁴ Obwieszczenie Ministra Finansów z dnia 31 października 2003 r. op. cit.

⁸⁵ Obwieszczenie Ministra Finansów z dnia 8 października 2004 r. w sprawie stawek podatków od środków transportowych obowiązujących w 2005 roku (M.P. 2004 Nr 43 poz. 753).

⁸⁶ Dz. U. 2000 Nr 86 poz. 959

pożyczki, darowizny, dożywocia, majątkowe małżeńskie, ustanowienia hipoteki, spółki (akty założycielskie). Obowiązek podatkowy powstaje z chwilą dokonania czynności cywilnoprawnej i ciąży on na stronach czynności cywilnoprawnej. Podstawą opodatkowania jest natomiast wartość rynkowa rzeczy lub prawa majątkowego, będącego przedmiotem czynności lub inne elementy nawiązujące do rynkowej wartości świadczenia. Stawki podatkowe mają z reguły postać stawek procentowych, odnoszących się do podstawy opodatkowania.

Niektóre czynności cywilnoprawne, jak czynności w sprawach alimentacyjnych, opieki oraz ubezpieczenia społecznego i zdrowotnego są wyłączone z opodatkowania. Zwolnione od podatku są takie strony czynności cywilnoprawnych, jak jednostki budżetowe, jednostki samorządu terytorialnego, jednostki oświatowe, naukowe i badawcze, organizacje pożytku publicznego, Agencja Rynku Rolnego i Skarb Państwa. Zwolniona od podatku jest m.in. sprzedaż: walut obcych, rzeczy ruchomych o wartości do 1000 zł, bonów i obligacji skarbowych, papierów wartościowych, towarów giełdowych na giełdach towarowych.

Najniższe wpływy do budżetów gminy notują z tytułu: podatku od posiadania psów, podatku od spadków i darowizn oraz podatku od działalności gospodarczej osób fizycznych opłacanego w formie karty podatkowej.

Podatek od posiadania psów zobowiązane są płacić osoby fizyczne posiadające psy, za wyjątkiem: osób niepełnosprawnych posiadających psy mające służyć im pomocą, osób po 65 roku życia, oraz osób posiadających do dwóch psów pilnujących gospodarstwa rolnego. Przepisy te zapisano w Ustawie o podatkach i opłatach lokalnych w art. 13 i 14. Maksymalna stawka roczna podatku ustalona przez Ministra Finansów wynosiła w 2004 roku 50,30 zł od jednego psa, a w 2005 roku 51,91 zł od jednego psa.

Natomiast zasady pobierania podatku od spadków i darowizn reguluje Ustawa z dnia 28 lipca 1983 roku o podatku od spadków i darowizn⁸⁷. Opłacają go osoby fizyczne, natomiast przedmiotem podatku jest nabycie własności rzeczy tytułem: spadku, darowizny, zasiedzenia, nieodpłatnego zniesienia współwłasności, zachowku, nabycie praw do wkładu oszczędnościowego. Obowiązek uiszczenia podatku ciąży na nabywcy własności rzeczy i praw majątkowych, a w przypadku darowizny solidarnie na obdarowanym i darczyńcy. Podstawę opodatkowania stanowi wartość nabytych rzeczy i

⁸⁷ Dz. U. 1983 Nr 45 poz. 207

praw majątkowych po potrąceniu długów i ciężarów. W ustawie określona została kwota wolna od podatku, której przekroczenie zobowiązuje do zapłaty należnej kwoty podatku. Wysokość podatku od spadków i darowizn ustala się w zależności od grupy podatkowej, do której zaliczany jest nabywca. W pierwszej znajduje się małżonek, zstępni i bliżsi krewni, w drugiej dalsi krewni, a w trzeciej inne osoby. W zależności im dalsza grupa podatkowa, tym wyższy należny podatek.

Ostatnim z omawianych podatków jest podatek dochodowy w formie karty podatkowej, uregulowany zapisami Ustawy z dnia 20 listopada 1998 roku o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne⁸⁸. Podatek ten mogą płacić osoby fizyczne prowadzące działalność w jednej z dwunastu określonych w ustawie dziedzin. Wysokość miesięcznych stawek kwotowych ustalana jest na ogół przy uwzględnieniu rodzaju działalności, ilości zatrudnionych pracowników i liczby mieszkańców miejscowości, w której prowadzona jest działalność (w większych miejscowościach stawki podatku są wyższe).

3.2 Dochody z opłat

Innym istotnym źródłem dochodów samorządu gminnego są opłaty. Wśród opłat wyróżnić można: opłatę targową, opłatę miejscową, opłatę administracyjną - unormowane Ustawą o podatkach i opłatach lokalnych z dnia 12 stycznia 1991 roku, a także opłatę skarbową, eksploatacyjną, za korzystanie z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych i inne.

Tabela 23. Struktura dochodów z opłat w dochodach własnych gmin w latach 2002-2004.

Wyszczególnienie	Struktura dochodów z opłat w dochodach własnych ogółem (w %)		
	2002	2003	2004
Razem dochody z opłat	3,2	3,4	3,3
Wpływy z opłaty skarbowej	1,5	1,2	1,4
Wpływy z opłaty eksploatacyjnej	0,9	1,2	1,1
Wpływy z opłaty targowej	0,8	1,0	0,8

Źródło: *Informacja o skutkach obowiązywania Ustawy z 13 listopada 2003 roku o dochodach jednostek samorządu terytorialnego według stanu po 3 kwartałach 2004 r.* Ministerstwo Finansów, Warszawa 2004.

⁸⁸ Dz. U. 1998 Nr 144 poz. 930

Największe wpływy gminy osiągają z poboru opłaty skarbowej, nieco natomiast mniejsze z opłaty eksploatacyjnej. Charakterystyczną cechą opłaty eksploatacyjnej jest fakt, iż dotyczy tylko niektórych samorządów, na terenie których odbywa się wydobywanie surowców mineralnych. Stąd w niektórych gminach o dominującym udziale przemysłu wydobywczego w strukturze gospodarki lokalnej opłata ta może przynosić wyższe dochody. Natomiast w gminach, w których nie występuje taki rodzaj działalności gospodarczej dochody z opłaty eksploatacyjnej nie występują. Jeszcze niższe dochody przynosi opłata targowa, która również nie jest pobierana we wszystkich gminach. Warunkiem bowiem nakładania opłat targowych jest istnienie targowiska. Dochody z opłaty administracyjnej i opłaty miejscowej stanowią mniej niż 0,1% dochodów ogółem, stąd nie zostały uwzględnione w tabeli nr 23. Analizując udział opłat lokalnych w dochodach własnych gmin zauważyć należy, iż kształtują się one na podobnym poziomie w kolejnych latach. Związane jest to z brakiem zmian prawnych dotyczących konstrukcji i sposobu pobierania tych opłat w okresie od 2001 roku do chwili obecnej.

Opłata skarbowa w obecnej formie funkcjonuje od 2001 roku na mocy Ustawy z dnia 9 września 2000 roku o opłacie skarbowej⁸⁹. Uiszczać ją są zobowiązane osoby fizyczne, osoby prawne i jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej. Opłacie skarbowej podlegają: podania (żądania, wnioski, odwołania, zażalenia) i załączniki do podań, czynności urzędowe, wydawane zaświadczenia, zezwolenia (pozwolenia, koncesje), dokumenty stwierdzające ustanowienie pełnomocnika, weksle, dokumenty zawierające oświadczenie woli poręczyciela. Ustawa przewiduje szereg zwolnień i wyłączeń z obciążenia opłatą.

Wykaz przedmiotów (sytuacji) objętych opłatą skarbową, wysokość stawek opłaty oraz zwolnienia od opłaty określa tabela stanowiąca załącznik do ustawy. Stawki opłaty skarbowej są zazwyczaj stawkami kwotowymi, a w nielicznych przypadkach procentowymi. Opłatę tą uiszcza się w różny sposób: poprzez zakup znaków opłaty skarbowej, przez wpłacenie należnej kwoty do kasy lub na rachunek bankowy.

Wpływy z opłaty eksploatacyjnej w skali kraju nie stanowią pokaźnego źródła dochodów, jednak w przypadku niektórych gmin mogą stanowić znaczące źródło zasilania budżetu. Opłata ta jest bowiem uiszczana przez przedsiębiorcę wydobywającego kopaliny (węgiel, gaz ziemny, ropę naftową, rudy metali, sól

⁸⁹ Dz. U. 2000 Nr 86 poz. 960

kamienną i inne). Wymierza się ją w zależności od ilości wydobytej kopaliny i stawki kwotowej zależnej od rodzaju kopaliny. Opłata eksploatacyjna uregulowana jest Ustawą z dnia 4 lutego 1994 roku prawo geologiczne i górnicze. Wpływy z tej opłaty stanowią w 60% dochód gminy, na terenie której prowadzone jest wydobywanie, a w 40% dochód Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej. Jeżeli działalność prowadzona jest na terenie więcej niż jednej gminy, opłaty stanowią dochód kilku gmin.

Opłata eksploatacyjna jest, mimo swej nazwy, szczególnego rodzaju podatkiem. Nie występuje tu bowiem charakterystyczny dla opłat publicznych element odpłatności, czyli świadczenia wzajemnego wnoszonego za uiszczoną opłatę. Można ją oceniać jako podatek ekologiczny, w którym udział gmin jest uzasadniony ich większymi wydatkami spowodowanymi funkcjonowaniem podmiotów wydobywających kopaliny⁹⁰.

Niższe wpływy do budżetów gminy notują z tytułu opłaty targowej, opłaty miejscowej i opłaty administracyjnej. Między innymi z tego powodu, iż opłata skarbową jest jedyną powszechnie występującą we wszystkich gminach w Polsce. Opłata administracyjna uznawana jest często za swoiste przedłużenie opłaty skarbowej⁹¹. Jej konstrukcję określają art. 18 i 19 Ustawy o podatkach i opłatach lokalnych. Przedmiotem opłaty administracyjnej mogą być tylko czynności urzędowe organów gminy, jeśli nie są objęte przepisami o opłacie skarbowej. Górna granica stawki kwotowej opłaty administracyjnej jest corocznie waloryzowana przez Ministra Finansów i w roku 2004 wynosiła ona 193,31 zł, a w roku 2005 – 199,50 zł.

Inną opłatą lokalną uregulowaną Ustawą o podatkach i opłatach lokalnych jest opłata miejscowa. W art. 17 zapisano, iż pobierana jest ona od osób fizycznych przebywających dłużej niż dobę w celach wypoczynkowych, zdrowotnych, szkoleniowych lub turystycznych w miejscowościach posiadających korzystne właściwości klimatyczne, walory krajobrazowe oraz warunki umożliwiające pobyt osób w tych celach – za każdy dzień pobytu w takich miejscowościach. Miejscowości odpowiadające tym kryteriom ustala wojewoda na wniosek rady gminy. Maksymalna stawka opłaty miejscowej ogłaszana jest corocznie w obwieszczeniu Ministra Finansów. W roku 2004 wynosiła ona 1,61 zł za dobę, a w 2005 roku 1,67 zł za dobę.

⁹⁰ A. Borodo, *Samorząd terytorialny. System prawnofinansowy*. Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2004, str. 121.

⁹¹ Ibidem, str. 119

Oплата targowa uregulowana jest art. 15 i 16 tej samej ustawy co w przypadku opłaty miejscowej. Pobierana jest ona od osób fizycznych, osób prawnych oraz jednostek organizacyjnych niemających osobowości prawnej, dokonujących sprzedaży na targowiskach. Za targowiska w myśl ustawy, uważa się wszystkie miejsca, w których prowadzony jest handel za wyjątkiem sprzedaży prowadzonej w budynkach lub częściach budynków. Za targowiska uważane są także hale używane do targów, aukcji i wystaw oraz targowiska zadaszone. Maksymalna stawka opłaty targowej, ustalona przez Ministra Finansów wynosiła w 2004 roku 579,32 zł dziennie, a w 2005 roku 597,86 zł.

Od niedawna jedną z ważniejszych pozycji w budżetach gmin stanowi opłata za korzystanie z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych. Opłatę tą określa art. 11 Ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi⁹². Jest ona pobierana w celu pozyskania dodatkowych środków na finansowanie zadań związanych z rozwiązywaniem problemów alkoholowych. Sprzedaż napojów alkoholowych może być prowadzona tylko na podstawie zezwolenia wydawanego przez wójta, burmistrza lub prezydenta miasta, właściwego ze względu na lokalizację punktu sprzedaży. Zezwolenia te wydawane są oddzielnie na trzy typy napojów: do 4,5% zawartości alkoholu oraz na piwo, od 4,5% do 18% zawartości alkoholu, oraz powyżej 18% zawartości alkoholu.

3.3 Inne źródła dochodów

Ustawa z dnia 13 listopada 2003 roku o dochodach jednostek samorządu terytorialnego wprowadziła nowe źródło dochodów. Zapisano w niej, iż dochodem własnym gminy jest 5% dochodów uzyskiwanych na rzecz skarbu państwa w związku z realizacją zadań z zakresu administracji publicznej i innych zadań zleconych⁹³. Udział tej kategorii dochodów w budżetach samorządów w 2004 roku był jednak nieznaczny i w skali kraju sięgał około 0,01 – 0,05% dochodów ogółem.

Innym ważnym źródłem dochodów własnych są dochody z majątku gminy. W dużym stopniu są one powiązane z wielkością gminy i wypracowanym w poprzednich

⁹² t.j. Dz. U. 2002, Nr 147, poz. 1231.

⁹³ Dz.U. 2003, Nr 203, poz. 1966.

latach potencjałem. Jak wskazują jednak doświadczenia minionych lat dotyczące tej grupy dochodów, gminy mają w tym przypadku największy wpływ zarówno na kształtowanie ich struktury, jak i wysokości⁹⁴. Do dochodów z majątku gminy zaliczane są dochody pochodzące z obrotu nieruchomościami: wpływy ze sprzedaży, opłaty za użytkowanie wieczyste, opłaty z tytułu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności, opłaty za trwały zarząd, wpływy z najmu i dzierżawy⁹⁵. Szczegółowo kwestie związane ze sposobem gospodarowania nieruchomościami komunalnymi reguluje Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami⁹⁶. Wpływy z majątku gminy stanowiły w 2004 roku 8,9% dochodów własnych, co w stosunku do lat ubiegłych – 8% w roku 2003 i 8,3% w roku 2002, oznacza wzrost znaczenia tego źródła dochodów.

W przypadku gmin, które są zamieszkiwane przez dużą liczbę ludności, w tym w szczególności w przypadku gmin miejskich, pokaźne dochody przynoszą usługi świadczone przez gminne jednostki budżetowe, zakłady budżetowe i jednostki pomocnicze. Innym ważnym źródłem dochodów są odsetki od środków finansowych zgromadzonych na rachunkach bankowych. Ostatnią grupą dochodów są tzw. dochody nadzwyczajne⁹⁷, które obejmują: spadki, zapisy i darowizny, odsetki od pożyczek udzielonych przez gminę, odsetki od nieterminowo regulowanych należności stanowiących dochody gminy, odsetki i dywidendy od kapitału wniesionego do spółek, oraz dochody z kar pieniężnych i grzywien.

3.4 Wysokość i struktura dochodów w badanych gminach

Obowiązująca w latach 1994 – 1998 Ustawa z dnia 10 grudnia 1993 roku o finansowaniu gmin⁹⁸ nie zawierała klasyfikacji dochodów ze względu na źródło ich pochodzenia. Stąd dochody z udziału w podatkach państwowych nie były traktowane jako dochody własne. Poza tym gminy liczyć mogły na jedynie 16% udział w podatku

⁹⁴ A. Borodo, *Samorząd terytorialny...* op. cit., str. 108.

⁹⁵ S. Kańduła, *Samodzielność finansowa samorządu gminnego w Polsce po 1993 roku*. Wydawnictwo AE w Poznaniu, Poznań 2003, str. 85.

⁹⁶ Dz. U. 1997, Nr 115, poz. 741

⁹⁷ S. Kańduła, *Samodzielność finansowa...* op. cit. str. 90.

⁹⁸ t. j. Dz. U. 1998, Nr 30, poz. 164

dochodowym od osób fizycznych i 5% udział w podatku dochodowym od osób prawnych. W okresie tym dochody samorządu gminnego w około 35% stanowiły dochody własne (bez udziałów w podatkach państwowych), w 25% subwencje, w 15% dotacje i w 25% dochody udziały w podatkach stanowiących dochody budżetu państwa.

Obowiązujące w latach 1999 – 2003 uregulowania prawne dotyczące finansów samorządowych określone były jako przejściowe. W okresie tym udziały w podatkach państwowych traktowane były jako dochody własne. Nie było to jednak wynikiem zapisów Ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999 – 2000 (której czas obowiązywania wydłużono na kolejne lata)⁹⁹, lecz Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 roku¹⁰⁰, w której w art. 167 ust. 2 zapisano, iż dochodami samorządu terytorialnego są dochody własne oraz subwencje i dotacje celowe z budżetu państwa. W latach 1999 – 2003 głównym źródłem dochodów pozostawały dochody własne. Ich udział w dochodach ogółem kształtował się na poziomie od 48% do 51%. Oznaczało to w rzeczywistości zmniejszenie poziomu tych dochodów, gdyż we wcześniejszych latach suma dochodów własnych i udziałów w podatkach państwowych stanowiła około 60% dochodów ogółem. Wspomnieć tu należy, iż stało się tak pomimo zwiększenia udziału gmin w podatku dochodowym od osób fizycznych do 27,6%. Znacząco natomiast zwiększył się w tym okresie udział subwencji do poziomu od 35% do 40% dochodów budżetowych, przy nieznacznym spadku udziału dotacji.

W roku 2003 zmniejszył się udział dochodów własnych do poziomu około 43%, ze względu na zmiany wprowadzone Ustawą z dnia 15 marca 2002 roku o ustroju m. st. Warszawy¹⁰¹, wedle której miasto zostało zobowiązane m.in. do zapewnienia warunków niezbędnych do funkcjonowania naczelnych i centralnych organów państwa, przedstawicielstw dyplomatycznych, organizacji międzynarodowych, przyjmowania delegacji zagranicznych, oraz funkcjonowania urzędów publicznych o charakterze instytucjonalnym mających znaczenie dla stołecznych funkcji miasta. Ustawa ta wymusiła też utworzenie jednostek pomocniczych – dzielnic, które uzyskały dostęp do środków z budżetu miasta przydzielanych według załącznika dzielnicowego do uchwały budżetowej. Konsekwencją wprowadzenia nowych regulacji prawnych była likwidacja

⁹⁹ Dz. U. 1998, Nr 150, poz. 983

¹⁰⁰ Dz. U. 1997, Nr 78, poz. 483

¹⁰¹ Dz. U. 2002, Nr 41, poz. 361.

tw. gmin warszawskich i związku komunalnego m. st. Warszawy. Spowodowało to zwiększenie transferu z budżetu państwa w postaci subwencji. Kwoty te w 2003 roku były na tyle istotne, iż wpłynęły na zwiększenie średniego udziału subwencji w budżetach gmin do 45%.

Kolejne zmiany wprowadziła Ustawa z dnia 13 listopada 2003 roku o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Po raz pierwszy wyszczególniono w niej źródła dochodów jednostek samorządu terytorialnego zgodne z zapisami Konstytucji, a także alternatywne źródła pozyskiwania dochodów: środki pochodzące ze źródeł zagranicznych niepodlegające zwrotowi, środki pochodzące z budżetu Unii Europejskiej, inne środki określone w odrębnych przepisach. Dzięki nowym przepisom zwiększył się w roku 2004 udział dochodów własnych w dochodach ogółem do 46% i zmniejszył się udział subwencji do 43%. Spowodowane to było przede wszystkim faktem zwiększenia udziałów gmin w podatku dochodowym od osób fizycznych do 39,34% oraz w podatku dochodowym od osób prawnych do 6,71%. Pozostałe kilkanaście procent dochodów budżetów stanowiły dotacje z budżetu państwa, funduszy celowych i Unii Europejskiej. Wspomnieć należy, iż niezależnie od zmian w strukturze dochodów, ich suma rokrocznie rosła. W roku 1996 dochody ogółem wszystkich polskich gmin wyniosły około 31 miliardów zł, a w roku 2003 około 63,5 miliarda zł.

Wśród badanych gmin najwyższy poziom dochodów budżetowych w ostatnich latach bezsprzecznie zanotowało miasto Wrocław. Gmina miejska, a jednocześnie miasto na prawach powiatu w budżecie na 2004 rok zaplanowany ma dochód na poziomie 1 732 097 910 zł¹⁰². Jeśli dochody te zostaną zrealizowane, będzie to najlepszy wynik od czasu przywrócenia samorządu terytorialnego w 1990 roku. Wyższy poziom dochodów w Polsce osiąga tylko miasto stołeczne Warszawa (plan na rok 2004 przewiduje dochody na poziomie 5 952,5 mln zł) oraz miasto Kraków (1 746,6 mln zł w 2004 roku). Miasto Łódź (1 598,7 mln zł w roku 2004) po raz pierwszy będzie miało wpływy do budżetu niższe od Wrocławia – dochody miasta Łodzi w 2003 roku wyniosły 1 532 mln zł, a Wrocławia 1 482,4 mln zł.

Tak wysoki poziom dochodów budżetowych, związany jest z pełnieniem przez Wrocław funkcji metropolitarnych. Tę formę wyróżnia od innych miast nie tylko wielkość będąca konsekwencją wewnętrznej struktury, ale i rozkład przestrzenny

¹⁰² Uchwała Nr XVIII/507/04 Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 15 stycznia 2004 roku w sprawie budżetu miasta na rok 2004.

działań, funkcji i grup oraz rodzaju ich wzajemnej zależności, którą wyznacza dynamika społeczna, w znacznym stopniu niezależna od powiązań geograficznych. W obrębie takiej przestrzeni odnaleźć można całą gamę działań – produkcję (w tym także rolną), konsumpcję, wymianę i administrację. Niektóre rodzaje działalności są skoncentrowane w jednej lub wielu strefach obszaru (strefy przemysłowe), inne rozmieszczone są z różną gęstością na całym obszarze (strefy zamieszkania)¹⁰³. Dodatkowo Wrocław dla województwa dolnośląskiego, ale również i dla województw ościennych – opolskiego oraz częściowo wielkopolskiego i lubuskiego, pełni funkcję centrum usług finansowych, nauki, kultury i sztuki, a także zapewnia komunikację lotniczą.

Ważne funkcje regionalne pełnią też były miasta wojewódzkie – Jelenia Góra, Legnica i Wałbrzych. Dochody miasta Wałbrzycha spadły w roku 2003 do 224,1 mln zł z 283,8 mln zł w 2002 roku. Spowodowane to było decyzją rady miasta i rady powiatu o połączeniu powiatu „ziemskiego” i „grodzkiego”. W ten sposób Wałbrzych utracił status miasta na prawach powiatu. Spowodowało to przeniesienie części zadań miasta do listy zadań powiatu, co pociągnęło za sobą transfer przypisanych tym zadaniom dochodów i w konsekwencji zmniejszenie dochodów miasta. W roku 2004 dochody budżetu miasta wyniosą około 213,2 mln zł.

Miastami na prawach powiatu pozostały natomiast Legnica i Jelenia Góra. W pierwszym z tych miast planowane dochody w 2004 roku wyniosą 219,9 mln zł, a w roku 2003 wyniosły 224,3 mln zł. Oznacza to systematyczny spadek wysokości dochodów budżetu gminy, które maksymalną wysokość osiągnęły w roku 2002 – 238,9 mln zł. Podobna sytuacja ma miejsce w przypadku budżetu miasta Jeleniej Góry. W roku 2004 planowane dochody wynosić będą 176,8 mln zł, w roku 2003 wyniosły 180,3 mln zł, a najwyższy poziom osiągnęły w roku 2001 – 201,1 mln zł.

Najniższy poziom dochodów wśród badanych gmin miejskich osiągnął Zawidów. Dochody budżetu miasta w roku 2004 mają wynieść 6 465 tys. zł, w roku 2003 wyniosły 6 572 tys. zł, a najwyższy poziom osiągnęły w roku 2002 – 6 631 tys. zł.

Wśród badanych gmin wiejskich najwyższy poziom dochodów zanotowała gmina Bolesławiec. W roku 2004 planowane dochody wyniosą około 15 230 tys. zł, a w roku 2003 osiągnęły najwyższy poziom i wyniosły 21 756 tys. zł. Gminą wiejską o najniższych wśród badanych gmin dochodach jest gmina Ruja. W roku 2004 planowane

¹⁰³ por. M. Castells, *Kwestia miejska*. PWN, Warszawa 1982, str. 34-35.

dochody wynieść mają 5 300 tys. zł i będzie to najwyższy poziom dochodów w tej gminie. W roku 2003 dochody wyniosły natomiast 3 660 tys. zł.

Zakładając, że o możliwościach i prawdziwej zamożności gminy świadczą dochody własne budżetu gminy w przeliczeniu na 1 mieszkańca, stwierdzić należy, iż najzamożniejszą gminą spośród badanych była Jerzmanowa. Dochody budżetu gminy w 2003 roku wyniosły 3677,87 zł na mieszkańca. Najmniej zamożną badaną gminą było w 2003 roku miasto Dzierżonów, z dochodem budżetu 1183,75 zł na 1 mieszkańca. Różnica w dochodach na mieszkańca między gminą najbogatszą i najuboższą to zatem aż 2494,12 zł.

Szczegółowe zestawienie dochodów budżetowych w badanych gminach w latach 2002-2004, a także wielkość dochodów w przeliczeniu na mieszkańca w 2003 roku przedstawiono w poniższej tabeli.

Tabela 24. Dochody budżetów badanych gmin w latach 2002-2004.

Nazwa gminy	Dochody budżetu gminy (zł)			Liczba mieszkańców	Dochody budżetu gminy w 2003 r. na 1 mieszkańca (zł)
	2002	2003	2004		
Boguszów - Gorce	23 590 556	26 050 469	24 846 210	17 044	1528,42
Bolesławiec	16 776 125	21 756 306	15 230 000	12 079	1801,17
Chojnów	19 180 914	20 569 952	20 199 504	14 669	1404,11
Ciepłowody	5 607 174	4 663 150	4 347 649	3 236	1441,02
Dzierżonów	37 980 158	41 818 275	42 691 388	35 327	1183,75
Głogów	139 569 492	109 573 587	109 602 657	70 053	1564,15
Jelenia Góra	195 235 474	180 321 675	176 829 537	88 866	2029,14
Jerzmanowa	9 766 227	10 507 676	10 500 000	2 857	3677,87
Kłodzko	43 615 471	38 367 799	37 421 551	29 031	1321,61
Legnica	238 888 336	224 250 759	219 861 054	106 895	2097,86
Lubin	115 191 363	139 170 546	114 420 000	78 367	1775,88
Nowogrodziec	18 901 544	20 123 202	20 564 694	14 689	1369,95
Paszowice	4 227 418	4 975 853	4 950 000	3 865	1262,14
Ruja	3 785 468	3 800 259	5 300 347	2 664	1426,52
Siekierczyn	6 704 406	8 948 725	7 258 064	4 520	1979,81
Syców	17 712 034	19 642 022	20 250 113	16 335	1202,45
Szczawno Zdrój	17 549 621	9 672 549	10 467 426	5 713	1693,08
Świdnica	90 872 072	79 374 826	79 072 148	61 189	1297,21
Świerzawa	9 843 609	10 595 613	10 516 065	7 922	1337,49
Wałbrzych	283 790 417	224 078 455	209 151 721	129 724	1727,35
Warta Bolesławecka	17 601 409	17 173 082	14 287 239	7 485	2294,33
Wleń	7 023 899	7 494 383	7 148 060	4 736	1582,43
Wrocław	1 463 405 631	1 482 366 482	1 732 097 910	639 150	2319,28
Zawidów	6 630 931	6 572 362	6 465 363	4 501	1460,20

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Banku Danych Regionalnych GUS oraz danych urzędów gmin.

Na uwagę zasługuje tu wspomniany już wcześniej fakt szybkiego wzrostu poziomu dochodów miasta Wrocławia. Spośród innych dużych gmin dolnośląskich

wszystkie, za wyjątkiem Lubina, odnotowały spadek poziomu dochodów. Wśród gmin tych należy wymienić wszystkie te, w których zamieszkuje więcej niż 50 tys. ludności: Głogów, Jelenia Góra, Legnica, Świdnica, Wałbrzych. W 2003 roku istotnie wzrosły dochody budżetowe miasta Lubin – z ponad 115 tys. zł w 2002 do ponad 139 tys. zł. W planie na rok 2004, dochody te spadły do poziomu około 114,5 tys. zł.

Wśród mniejszych gmin trudno wskazać jednoznaczny trend, wyznaczający kierunki zmian wysokości dochodów. Nieregularnym poziomem dochodów charakteryzują się gminy: Boguszów – Gorce, gmina wiejska Bolesławiec, gmina miejska Chojnów, Siekierczyn, Szczawno Zdrój. Wyraźne tendencje do spadku poziomu dochodów budżetu gminy, zaobserwować można w gminach wiejskich: Ciepłowody i Warta Bolesławiecka, oraz miejskich: Kłodzko i Zawidów. W latach 2002-2004 poziom dochodów budżetowych rósł natomiast w gminach: Dzierżoniów, Nowogrodziec, Syców. W części gmin wartości podane w tabeli przedstawiają jedynie plan dochodów na rok 2004 lub plan wykonania dochodów na ten sam rok. Ze względu na ten fakt, poziom dochodów na jednego mieszkańców we wszystkich samorządach wyliczony został według stanu z 2003 roku, w celu zachowania porównywalności.

Fakt dużego zróżnicowania poziomu dochodów gmin w przeliczeniu na 1 mieszkańca wskazuje na istnienie różnorodnych czynników wpływających na politykę dochodową samorządów. Zdecydowanym liderem w tym zestawieniu jest gmina wiejska Jerzmanowa, z dochodami na mieszkańca na poziomie prawie 3700 zł. Kolejną grupę tworzą duże gminy miejskie i jednocześnie miasta na prawach powiatu – Jelenia Góra, Legnica, Wrocław – z dochodami na mieszkańca przekraczającymi 2000 zł. W następnej grupie znalazły się gminy wiejskie: Bolesławiec, Ciepłowody, Paszowice, Ruja, Siekierczyn, Warta Bolesławiecka. Dochody budżetów na mieszkańca tych gmin zawierały się w 2003 w przedziale od 1200 do 2200 zł. Kolejna grupa, to duże gminy miejskie – Głogów, Lubin, Wałbrzych – z dochodami na mieszkańca w granicach od 1600 zł do 1800 zł. Ostatnią – najbiedniejszą grupę, stanowią małe i średnie gminy miejskie i miejsko – wiejskie: Boguszów Gorce, Chojnów, Dzierżoniów, Kłodzko, Nowogrodziec, Syców, Szczawno Zdrój, Świerzawa, Świdnica, Wleń, Zawidów. W tych gminach dochody budżetów w przeliczeniu na jednego mieszkańca wynosiły od 1100 zł do 1700 zł.

Więcej informacji na temat dochodów w badanych gminach zawierają tabele przedstawiające strukturę tychże dochodów w roku 2002, 2003 oraz 2004.

Tabela 25. Struktura dochodów budżetów gmin w 2002 roku.

Nazwa gminy	Dochody ogółem (tys. zł)	Dochody własne		Subwencje		Dotacje z budżetu państwa	
		ogółem (tys. zł)	udział w dochodach ogółem	ogółem (tys. zł)	udział w dochodach ogółem	ogółem (tys. zł)	udział w dochodach ogółem
Boguszów – Gorce	23 590,6	11 003,9	46,65 %	8 612,1	36,51 %	3 419,2	14,49 %
Bolesławiec	16 776,1	9 926,1	59,17 %	4 392,1	26,18 %	1 439,9	8,58 %
Chojnów	19 180,9	6 420,8	33,47 %	10 107,0	52,69 %	2 450,4	12,78 %
Ciepłowody	5 607,2	1 756,0	31,32 %	2 229,2	39,76 %	782,3	13,95 %
Dzierżoniów	37 980,2	19 812,2	52,16 %	13 221,1	34,81 %	4 901,9	12,91 %
Głogów	139 569,5	105 189,0	75,37 %	25 624,5	18,36 %	8 670,1	6,21 %
Jelenia Góra	195 235,5	82 124,9	42,06 %	71 184,1	36,46 %	41 245,8	21,13 %
Jerzmanowa	9 766,2	6 919,5	70,85 %	1 798,3	18,41 %	467,8	4,79 %
Kłodzko	43 615,5	28 759,1	65,94 %	9 457,1	21,68 %	4 909,1	11,26 %
Legnica	238 888,3	99 430,3	41,62 %	83 676,3	35,03 %	53 347,8	22,33 %
Lubin	115 191,4	77 404,2	67,20 %	28 877,0	25,07 %	8 759,2	7,60 %
Nowogrodzice	18 901,5	7 067,7	37,39 %	9 437,2	49,93 %	1 995,7	10,56 %
Paszowice	4 227,4	1 841,5	43,56 %	1 704,5	40,32 %	633,6	14,99 %
Ruja	3 785,5	1 777,9	46,97 %	1 405,0	37,12 %	602,5	15,92 %
Siekierczyn	6 704,4	2 740,4	40,87 %	3 226,0	48,12 %	641,0	9,56 %
Syców	17 712,0	7 709,8	43,53 %	7 562,1	42,69 %	2 296,6	12,97 %
Szczawno Zdrój	17 549,6	14 952,3	85,20 %	1 617,9	9,22 %	961,9	5,48 %
Świdnica	90 872,1	62 478,8	68,75 %	21 244,2	23,38 %	6 794,4	7,48 %
Świerzawa	9 843,6	4 049,1	41,13 %	4 118,9	41,84 %	1 506,0	15,30 %
Wałbrzych	283 790,4	145 525,9	51,30 %	79 450,6	28,00 %	57 651,8	20,31 %
Warta Bolesławiecka	17 601,4	9 880,3	56,13 %	4 698,4	26,69 %	1 559,9	8,86 %
Wleń	7 023,9	2 448,6	34,86 %	3 171,8	45,16 %	1 298,0	18,48 %
Wrocław	1 463 405,6	915 434,9	62,56 %	362 759,6	24,79 %	181 416,6	12,40 %
Zawidów	6 630,9	2 802,1	42,26 %	3 062,6	46,19 %	644,6	9,72 %
Średnia	112 007,86	65 208,57	51,25%	30 629,98	34,18%	15 570,87	12,44%
Średnia bez miast na prawach powiatu	29 470,31	18 461,82	51,60%	8 032,33	34,77%	2 648,08	11,18%

Źródło: Bank Danych Regionalnych GUS.

Tabela 26. Struktura dochodów budżetów gmin w 2003 roku.

Nazwa gminy	Dochody ogółem	Dochody własne		Subwencje		Dotacje z budżetu państwa	
		ogółem	udział w dochodach ogółem	ogółem	udział w dochodach ogółem	ogółem	udział w dochodach ogółem
Boguszów – Gorce	26 050,5	12 978,9	49,82 %	9 804,7	37,64 %	1 930,5	7,41 %
Bolesławiec	21 756,3	13 335,5	61,29 %	4 708,7	21,64 %	1 258,4	5,78 %
Chojnów	20 569,9	7 956,2	38,68 %	10 421,1	50,66 %	2 159,6	10,50 %
Ciepłowody	4 663,2	1 847,2	39,61 %	2 417,0	51,83 %	399,0	8,55 %
Dzierżoniów	41 818,3	21 696,0	51,88 %	15 088,8	36,08 %	4 432,1	10,60 %
Głogów	109 573,6	75 073,2	68,51 %	26 662,3	24,33 %	5 848,6	5,34 %
Jelenia Góra	180 321,7	78 067,5	43,29 %	75 398,4	41,81 %	20 818,0	11,54 %
Jerzmanowa	10 507,7	7 832,3	74,54 %	1 620,4	15,42 %	353,5	3,36 %

Kłodzko	38 367,8	23 702,0	61,78 %	9 743,3	25,39 %	3 945,5	10,28 %
Legnica	224 250,8	103 345,7	46,08 %	86 016,5	38,36 %	34 888,5	15,56 %
Lubin	139 170,5	100 258,5	72,04 %	30 317,3	21,78 %	8 588,8	6,17 %
Nowogrodzic	20 123,2	8 241,5	40,96 %	10 064,4	50,01 %	1 669,5	8,30 %
Paszowice	4 975,9	2 068,3	41,57 %	2 156,8	43,34 %	562,4	11,30 %
Ruja	3 800,3	1 677,2	44,13 %	1 516,9	39,92 %	535,4	14,09 %
Siekierczyn	8 948,7	3 284,1	36,70 %	3 388,1	37,86 %	2 242,3	25,06 %
Syców	19 642,0	9 905,6	50,43 %	8 406,5	42,80 %	1 329,7	6,77 %
Szczawno Zdrój	9 672,5	7 157,1	73,99 %	1 436,6	14,86 %	1 094,8	11,32 %
Świdnica	79 374,8	50 104,6	63,12 %	22 379,7	28,19 %	6 890,5	8,68 %
Świerzawa	10 595,6	4 538,3	42,83 %	4 558,9	43,03 %	1 458,8	13,77 %
Wałbrzych	224 078,5	154 290,1	68,86 %	38 499,8	17,18 %	18 134,5	8,09 %
Warta Bolesławiecka	17 173,1	10 391,9	60,51 %	4 814,9	28,04 %	1 416,3	8,25 %
Wleń	7 494,4	2 358,4	31,47 %	3 255,8	43,04 %	1 243,6	16,59 %
Wrocław	1 482 366,5	984 852,4	66,44 %	377 484,8	25,47 %	99 642,0	6,72 %
Zawidów	6 572,4	2 202,4	33,51 %	3 514,2	53,47 %	422,0	6,42 %
Średnia	108 761,64	67 610,21	52,77%	30 275,45	35,09%	8 885,35	10,11%
Średnia bez miast na prawach powiatu	28 953,50	17 604,74	52,09%	8 546,99	35,92%	2 316,70	10,04%

Źródło: Bank Danych Regionalnych GUS.

Tabela 27. Struktura dochodów budżetów gmin w 2004 roku.

Nazwa gminy	Dochody ogółem	Dochody własne		Subwencje		Dotacje z budżetu państwa	
		ogółem	udział w dochodach ogółem	ogółem	udział w dochodach ogółem	ogółem	udział w dochodach ogółem
Boguszów – Gorce	27 233,6	7 923,0	29,09 %	8 993,7	33,02 %	3 551,1	13,04 %
Bolesławiec	15 230,0	9 375,3	61,56 %	5 013,6	32,92 %	839,3	5,51 %
Chojnów	20 199,5	9 184,7	45,47 %	9 696,7	48,00 %	1 228,1	6,08 %
Ciepłowody	4 347,6	1 816,1	41,77 %	2 210,2	50,84 %	270,0	6,21 %
Dzierżoniów	42 691,4	26 274,4	61,54 %	13 800,6	32,33 %	2 066,4	4,84 %
Głogów	109 602,7	81 812,7	74,64 %	22 144,7	20,20 %	4 145,3	3,78 %
Jelenia Góra	176 829,5	94 410,6	53,39 %	63 897,1	36,13 %	13 361,0	7,56 %
Jerzmanowa	10 500,0	7 875,0	75,00 %	1 575,0	15,00 %	250,0	2,38 %
Kłodzko	37 421,6	26 449,7	70,68 %	8 656,5	23,13 %	1 938,1	5,18 %
Legnica	219 861,1	118 675,7	53,98 %	79 549,7	36,18 %	20 620,3	9,38 %
Lubin	114 420,0	84 929,4	74,23 %	24 613,6	21,51 %	4 421,9	3,86 %
Nowogrodzic	20 564,7	8 575,0	41,70 %	10 781,2	52,43 %	814,4	3,96 %
Paszowice	4 950,0	2 300,0	46,46 %	1 950,0	38,38 %	630,0	12,73 %
Ruja	5 300,3	3 373,5	63,65 %	1 575,8	29,73 %	351,1	6,62 %
Siekierczyn	7 258,1	3 546,4	48,86 %	3 295,4	45,40 %	416,2	5,73 %
Syców	20 250,1	10 665,9	52,67 %	8 787,5	43,39 %	742,0	3,66 %
Szczawno Zdrój	11 528,6	8 737,3	75,79 %	1 139,1	9,88 %	1 652,2	14,33 %
Świdnica	79 072,1	55 944,1	70,75 %	19 892,3	25,16 %	3 235,8	4,09 %
Świerzawa	10 516,1	5 065,0	48,16 %	4 601,1	43,75 %	850,0	8,08 %
Wałbrzych	209 151,7	150 483,2	71,95 %	41 160,7	19,68 %	9 292,6	4,44 %
Warta Bolesławiecka	14 287,2	9 095,5	63,66 %	4 550,8	31,85 %	454,0	3,18 %

Wleń	7 148,1	2 358,0	32,99 %	3 563,7	49,86 %	1 226,4	17,16 %
Wrocław	1 732 097,9	1 309 998,9	75,63 %	314 816,1	18,18 %	64 132,9	3,70 %
Zawidów	6 465,4	3 005,4	46,48 %	3 176,7	49,13 %	283,3	4,38 %

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych urzędów gmin.

W roku 2004 wyraźnie zwiększył się udział dochodów własnych w badanych gminach. Spowodowane to było faktem, iż od tego roku obowiązuje nowa ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. W szczególności zmiany te odbiły się na zmniejszeniu udziału dotacji w budżetach gmin. O ile w latach 2002 i 2003 niejednokrotnie ich udział w budżecie ogółem przekraczał 20%, o tyle w roku 2004 w żadnej z badanych gmin nie przekroczył on 10%. Dodać tu należy, iż nie we wszystkich gminach na dochody ogółem składały się wyłącznie dochody własne, subwencje i dotacje. W części z nich istotnym źródłem dochodów były też środki pochodzące z Unii Europejskiej lub innych źródeł zagranicznych, a także dotacje z funduszy celowych.

Nie zwiększyła znacznie poziomu dochodów własnych możliwość uzyskania przez gminy kwoty w wysokości 5% od dochodów uzyskiwanych na rzecz budżetu państwa w związku z realizacją zadań zleconych. W gminie Wałbrzych, gdzie dochody w 2004 roku przekroczyły znacznie 200 mln zł, z tego tytułu do budżetu gminy wpłynęło niewiele ponad 20 tys. zł, co stanowi 0,01% wszystkich dochodów.

Wysoki udział dochodów własnych utrzymuje się od kilku lat w gminie Głogów. W 2002 roku wynosił on 75,37%, w roku 2003 - 68,51%, a w roku 2004 – 74,64 %. Równie wysoki poziom dochodów własnych zanotowała gmina miejska Lubin. W roku 2002 wynosiły one 67,20%, w 2003 – 72,04%, a w 2004 – 74,23%. Najwyższy udział dochodów własnych w budżecie gminy odnotowano natomiast w gminie Szczawno Zdrój: w 2002 roku było to 85,20%, w 2003 – 73,99%, a w 2004 – 75,79%. W roku 2004 miasto to było jedyną spośród wszystkich badanych jednostek, w której udział subwencji nie przekroczył 10% i był niższy niż udział dotacji w budżecie. Wśród gmin wiejskich największe dochody własne zanotowano w budżecie gminy Jerzmanowa: w 2002 roku 70,85%, w 2003 roku 74,54%, w 2004 roku 75%.

Najniższy poziom dochodów własnych notowano w ostatnich latach w gminie miejskiej Chojnów, gminie miejsko-wiejskiej Wleń oraz w gminie wiejskiej Ciepłowody. W budżetach tych gmin poziom dochodów własnych przed rokiem 2004 wynosił poniżej 40%, a w roku 2004 nieznacznie przekroczył granicę 40%.

Wysoki poziom dotacji utrzymywał się w miastach na prawach powiatów. W Jeleniej Górze w 2002 roku dotacje stanowiły 21,13% dochodów, w 2003 roku – 11,54% i w 2004 roku – 7,56%. W Legnicy natomiast odpowiednio: 22,33%, 15,56%,

oraz 9,38%. Wałbrzych w latach, w których miasto miało jeszcze status powiatu, otrzymywał dotacje na poziomie: w 2002 roku – 20,31% dochodów budżetu miasta i w 2003 roku – 8,09% dochodów budżetu miasta. W roku 2003 i 2004 poziom dotacji z budżetu państwa spadał i wynosił odpowiednio zaledwie 8,09%, a następnie 4,64% dochodów budżetu miasta. Wyższy poziom dotacji w miastach na prawach powiatu związany jest z realizacją zadań zakresu właściwości powiatu. W Legnicy na przykład, analizując oddzielnie dochody gminy i dochody powiatu na 2004 rok, zauważyć można, że poziom dotacji z budżetu państwa, będących dochodami gminy wynosił 5,18% dochodów gminy ogółem, a poziom dotacji z budżetu państwa, będących dochodami powiatu wynosił 19,43% dochodów powiatu ogółem. W 2005 roku udział dotacji w dochodach budżetów gmin powinien się zwiększyć. Spowodowane będzie to nie tylko większą absorpcją środków unijnych, ale również przejęciem przez samorząd gminny nowych zadań z zakresu administracji rządowej. Gminy bowiem pośredniczyć będą w wypłatach zasiłków rodzinnych. Niestety zadanie to nie przynosi dochodów, z których zgodnie z Ustawą o dochodach jednostek samorządu terytorialnego 5% pozostać mogłoby w budżecie gminy.

Tabela 28. Dochody własne budżetów badanych gmin na jednego mieszkańca.

L.P.	Nazwa gminy	Typ gminy	Dochody własne budżetu gminy w 2003 r. na 1 mieszkańca (zł)	Pozycja pod względem wielkości dochodów ogółem na 1 mieszkańca
1	Jerzmanowa	wiejska	2557,99	1
2	Wrocław	miejska	1540,88	2
3	Warta Bolesławiecka	wiejska	1388,36	3
4	Szczawno Zdrój	miejska	1249,40	10
5	Lubin	miejska	1200,84	8
6	Wałbrzych	miejska	1178,27	9
7	Bolesławiec	wiejska	1124,61	7
8	Głogów	miejska	1070,79	12
9	Legnica	miejska	927,56	4
10	Jelenia Góra	miejska	879,44	5
11	Świdnica	miejska	818,85	22
12	Boguszów – Gorce	miejska	818,38	13
13	Kłodzko	miejska	816,46	21
-	Średnia wojewódzka	-	781,61	-
14	Siekierczyn	wiejska	703,78	6
15	Ruja	wiejska	629,60	16
16	Syców	miejsko-wiejska	626,98	24
17	Dzierżonów	miejska	622,94	25
18	Ciepłowody	wiejska	617,63	15
19	Zawidów	miejska	580,19	14
20	Nowogrodziec	miejsko-wiejska	577,30	19
21	Świerzawa	miejsko-wiejska	572,88	20
22	Paszowice	wiejska	535,14	23
23	Chojnów	miejska	498,91	17

24	Wleń	miejsko-wiejska	497,98	11
----	------	-----------------	--------	----

Źródło: Bank Danych Regionalnych GUS.

Gminą o najwyższym poziomie dochodów w 2003 roku była bez sprzecznie Jerzmanowa. Dodatkowo główne źródło dochodów budżetu stanowiły dochody własne, których udział kształtował się na poziomie blisko 75% dochodów ogółem. Marginalny udział w budżecie gmina miały natomiast dotacje z budżetu państwa – wniosły one zaledwie około 350 tys. zł, czyli około 3% wszystkich dochodów. Większe wpływy zanotowano natomiast z innych źródeł. Środki na dofinansowanie zadań własnych, pozyskane w formie dotacji z budżetu Unii Europejskiej wyniosły bowiem blisko 650 tys. zł, co stanowiło 6,17% dochodów budżetu gminy.

Analizując wysokość dochodów własnych na jednego mieszkańca, zauważyć należy, że „bogate” gminy, tzn. osiągający wysoki poziom dochodów ogółem, notują też największy poziom dochodów własnych. Świadczy to o kluczowej roli tego typu dochodów w budżecie gminy. Ich wysoki udział zapewnia źródło finansowania rozwoju lokalnego, w przeciwieństwie do subwencji i dotacji, których sposób naliczania – w zależności od liczby ludności, liczby placówek oświatowych i zakresu zadań zleconych – gwarantuje jedynie pokrycie ponoszonych przez samorząd wydatków nie wpływających na poziom rozwoju lokalnego.

Wyjątek stanowią w tym przypadku dwa miasta na prawach powiatu: Legnica i Jelenia Góra, co wynika z przyczyn omówionych wcześniej¹⁰⁴. Innymi szczególnymi przypadkami są małe miasta i niektóre gminy wiejskie jak: Siekierczyn, Zawidów, Chojnów i Wleń, gdzie udział dochodów własnych jest bardzo niski. Dla przypomnienia należy zaznaczyć, że gminy te zostały dobrane do badania ze względu na niski poziom rozwoju lokalnego lub zmniejszający się potencjał rozwoju lokalnego. To samo dotyczy zresztą pozostałych gmin notujących dochody własne na poziomie poniżej 800 zł na mieszkańca.

Istotnym źródłem dochodów budżetów gmin stały się w ostatnich latach dotacje z budżetu Unii Europejskiej w ramach przedakcesyjnych programów pomocowych. Do tej pory dzięki funkcjonowaniu różnorodnych funduszy przedakcesyjnych, Polska korzystała ze środków przeznaczonych na rozwój infrastruktury drogowej, komunalnej i ochrony środowiska, środków przeznaczonych na rozwój współpracy przygranicznej, rozwój nauki, kultury i sztuki, rozwój obszarów wiejskich i pomoc rolnikom, a także na

¹⁰⁴ zob. str. 88

dostosowanie kadr do wymogów rynku pracy. Wsparcie otrzymały również małe i średnie przedsiębiorstwa na modernizację, promocję nowych technologii i rozwój eksportu.

Od ponad dekady funkcjonuje program PHARE (Poland and Hungary: Assistance in Restructuring Economies)¹⁰⁵, w ramach którego Polska otrzymała pomoc w wysokości ponad 3 miliardów Euro.¹⁰⁶ Do najbardziej znanych programów należą: PHARE Cross-border cooperation (CBC), PHARE EXPROM (promocja eksportu małych i średnich przedsiębiorstw), Access (wsparcie organizacji pozarządowych), PHARE TEMPUS (rozwój systemu edukacji). Innym programem przedakcesyjnym adresowanym do samorządów i związków komunalnych jest ISPA (Instruments for Structural Policies for Pre-Accession). Program ten nastawiony jest na pomoc krajom kandydującym do UE przy rozwoju infrastruktury w dziedzinie ochrony środowiska i transportu. Programem, który został uruchomiony najpóźniej jest SAPARD (Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development). Program ten, określony w ramach Agendy 2000, ma na celu poprawę sytuacji i rozwój rolnictwa w krajach kandydujących do UE.

Fundusz PHARE szczególne znaczenie ma dla gmin i powiatów zrzeszonych w dwóch działających na Dolnym Śląsku euroregionach: Nysa i Glacensis. Samorządy te liczyć bowiem mogą na udział w Programach Współpracy Przygranicznej Polska – Czechy i Polska – Niemcy. W ramach tych programów wybudowano lub zmodernizowano oczyszczalnie ścieków w gminach: Międzylesie, Bystrzyca Kłodzka, Zgorzelec, Lubań i Siekierczyn; wybudowano wysypiska śmieci w gminach: Mirsk, Mysłakowice i Bolesławiec; częściowo skanalizowano gminy Pieńsk i Prusice.¹⁰⁷ Pozostałe inwestycje dotyczyły rozbudowy dróg krajowych (będących w gestii Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad lub Zarządu Dróg i Komunikacji we Wrocławiu), przejść granicznych drogowych i kolejowych – a więc nie angażowały wysiłku samorządów lokalnych. Korzystano również z dofinansowania do 36 projektów tzw. małej infrastruktury, ale ich udział w całkowitych kwotach przeznaczanych na

¹⁰⁵ Program został powołany do życia na mocy Rozporządzenia Rady EWG z dnia 18 grudnia 1989 roku dotyczącego pomocy gospodarczej dla Republiki Węgierskiej i Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (3906/89/EWG). W późniejszym czasie program został rozszerzony na pozostałe państwa kandydackie.

¹⁰⁶ M. Kusina-Pycińska, U. Demidziuk, T. Kołodziej, D. Knebel. *Program PHARE w Polsce – wybrane przedsięwzięcia*. Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Warszawa 2002.

¹⁰⁷ Na podstawie: *Programy Nowej Orientacji PHARE*, tom II, UKIE, Warszawa 2003.

program był bardzo mały (dotyczyły one przede wszystkim budowy ścieżek rowerowych i regulacji cieków wodnych). Inne programy w ramach PHARE albo nie obejmowały inwestycji komunalnych, albo pojawiały się epizodycznie – tak jak PHARE „Odbudowa” (ze środków tych wyremontowano m.in. dwie szkoły podstawowe w Jeleniej Górze), lub też nie były przeznaczone dla Dolnego Śląska.

Z programu ISPA korzystały jedynie duże ośrodki miejskie, ponieważ koszt podejmowanego przedsięwzięcia nie może być niższy niż 5 mln Euro – na co nie stać mniejszych gmin. W województwie dolnośląskim z ISPA skorzystał do tej pory Wrocław (3 projekty: budowa nowego wysypiska śmieci, rozbudowa i modernizacja oczyszczalni ścieków, rozbudowa systemu kanalizacji ściekowej), Bolesławiec – wspólny projekt gminy miejskiej i wiejskiej (kompleksowe rozwiązanie w zakresie gospodarki ściekowej) i Jelenia Góra (rozbudowa i modernizacja systemów zaopatrzenia w wodę i usuwania ścieków).

Po akcesji Polski do Unii Europejskiej programy te są stopniowo zastępowane przez cztery fundusze strukturalne i Fundusz Spójności. Są to podstawowe instrumenty finansowe służące wdrażaniu polityki spójności, dzięki którym poszczególne regiony i kraje otrzymują znaczne środki umożliwiające finansowanie własnych strategii rozwoju gospodarczego i procesów dostosowawczych. Podstawą prowadzonej przez Unię Europejską Polityki Spójności Społecznej i Gospodarczej jest zasada solidarności między krajami członkowskimi i unijnymi regionami. Celem zaś jest zmniejszanie różnic rozwojowych pomiędzy państwami członkowskimi i regionami tych państw, poprzez długookresowe stymulowanie niezbędnych dostosowań w sferze struktur społeczno-gospodarczych. Polityka strukturalna Unii Europejskiej oparta jest na sześciu podstawowych zasadach:

- koncentracji - środki przeznaczane są dla regionów, które znajdują się w najbardziej niekorzystnej sytuacji gospodarczej,
- partnerstwa – czyli współpracy Komisji Europejskiej z władzami krajowymi, regionalnymi i lokalnymi,
- programowania – pomoc przeznaczana jest na programy trwałego rozwiązywania problemów danej gałęzi gospodarki lub danego regionu,
- kompatybilności – zgodności z przepisami traktatów, celami i instrumentami wspólnych polityk oraz wytycznymi dotyczącymi ochrony środowiska,

- współfinansowania (dodatkowości) – dofinansowanie unijne ma uzupełniać a nie zastępować fundusze z budżetu krajowego,
- pomocniczości – władze wyższego szczebla nie mogą podejmować działań w sprawach, których załatwienie leży w gestii władz niższego szczebla¹⁰⁸.

Niektóre z tych zasad stwarzają przeszkody w absorpcji środków finansowych z Unii Europejskiej. Nie należy jednak przypuszczać, że Polska może liczyć na jakiekolwiek ustępstwa w ich stosowaniu. Są to zasady sprawdzone, które zapewniają instytucjom przekazującym środki finansowe należytą kontrolę nad ich wykorzystaniem, a także optymalizację wydatków. O ile zasada koncentracji sprzyja większemu napływowi środków do Polski a zasady partnerstwa i pomocniczości zapewniają współudział w ich pozyskiwaniu samorządom, o tyle zasady programowania i kompatybilności wystawiają na próbę sprawność działania aparatu państwowego i instytucji zarządzających. Zasada współfinansowania określa natomiast wysokość pomocy unijnej, która dla polskich gmin i regionów wynosi do 75% kosztów kwalifikowanych. Oznacza to, że polski beneficjent (odbiorca pomocy) musi zagwarantować wkład własny w wysokości co najmniej 25% kosztów projektu.

W latach 2005 oraz 2006 udział dotacji przekazanych w ramach środków pomocowych Unii Europejskiej powinien znacząco wzrosnąć. Jak wynika z przeprowadzonych przez autora badań, w roku 2004 środki unijne nie powiększyły dochodów gmin, a nawet ich udział zmalał w porównaniu do poprzednich lat. Spowodowane to było kilkoma powodami: przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej 1 maja, czyli w trakcie roku budżetowego; koncentracją środków pomocowych w ramach Funduszy Strukturalnych, co skutkowało ograniczeniem środków w ramach innych programów; zbyt późnym naborem wniosków o dofinansowanie zadań inwestycyjnych przez urzędy marszałkowskie, które pośredniczą w rozdzielaniu środków pomocowych. Ostatnia z przyczyn objawiła się w szczególności w województwie dolnośląskim. Urząd Marszałkowski Województwa Dolnośląskiego ogłosił pierwszy termin naboru wniosków – dotyczących projektów związanych z infrastrukturą transportu ale tylko w skali regionalnej, infrastrukturą ochrony środowiska, oraz regionalną i lokalną infrastrukturą społeczną – w lipcu 2004 roku, a drugi termin naboru wniosków – w ramach najważniejszych dla gmin działań

¹⁰⁸ *Fundusze strukturalne w Polsce*. Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Warszawa 2002, str. 8-9.

związanych z rozwojem lokalnym dopiero w listopadzie 2004 roku. Należy pamiętać, że przy zachowaniu procedury oceny wniosków o dofinansowanie, pierwsze środki mogą zostać przekazane gminom najwcześniej po 6-7 miesiącach od daty złożenia wniosku.

Ze środków pomocowych Unii Europejskiej korzystają od lat inne kraje członkowskie. Ze względu na to, iż wszystkie oceny muszą mieć swój punkt odniesienia, warto przeanalizować systemy finansów lokalnych funkcjonujące w wybranych krajach europejskich. Zbiór normatywnych standardów międzynarodowych w zakresie finansowania samorządu terytorialnego zawiera art. 9 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego¹⁰⁹. Określono w nim prawa społeczności lokalnych do posiadania i dysponowania środkami finansowymi, a także wskazano w ogólnym zarysie źródła pochodzenia tych środków. Elastyczna formuła obowiązywania EKST powoduje wielką różnorodność regulacji i zobowiązań dotyczących poszczególnych krajów. Sytuację taką można zaobserwować na przykładzie podziału dochodów z podatków państwowych. Do roku 2000 udział samorządów lokalnych i regionalnych w tych podatkach przekraczał 30% jedynie w Danii i Szwecji, ponad 20% wynosił w Austrii, Finlandii i w Niemczech, a ponad 10% we Francji. W pozostałych krajach wahał się od 1% w Grecji do 6% w Luksemburgu i Belgii¹¹⁰. W ostatnich latach decentralizacja zadań i finansów publicznych uległa rozszerzeniu, a w kilku państwach europejskich, np. w Wielkiej Brytanii, Szwecji, Belgii, Włoszech, Hiszpanii i Francji, przeprowadzane są lub będą przeprowadzone reformy mające na celu zwiększenie samodzielności władz lokalnych i regionalnych¹¹¹.

Innym przejawem zróżnicowania systemów finansów lokalnych w krajach europejskich jest występowanie różnych źródeł dochodów, zajmujących różne pozycje w strukturze dochodów ogółem. We Francji najważniejsze źródło dochodów gmin stanowią cztery coroczne podatki bezpośrednie: podatek gruntowy od terenów zabudowanych, podatek gruntowy od terenów niezabudowanych, podatek mieszkaniowy i podatek zawodowy. Przynoszą one jedną trzecią wszystkich dochodów i 80% wpływów podatkowych. Wśród innych podatków bezpośrednich wymienić

¹⁰⁹ Dz. U. 1994, Nr 124, poz. 607.

¹¹⁰ *Regional and Local Government in the European Union. Responsibilities and Resources*, European Communities 2001, str. 44.

¹¹¹ E. Ruśkowski, *Finanse lokalne w dobie akcesji*. Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 2004, str. 236.

należy: podatek od wywozu śmieci, podatek od zamykania ulic, gminna opłata kopalniana i zryczałtowany podatek od słupów wysokiego napięcia. Bardzo ciekawą kategorię dochodów stanowią we Francji podatki pośrednie i opłaty rejestracyjne. Dzięki swojej konstrukcji umożliwiają ograniczenie transferu dochodów z obszarów lepiej do gorzej rozwiniętych za pośrednictwem subwencji i dotacji. Wśród tzw. podatków urbanistycznych funkcjonują: lokalny podatek inwestycyjny (pobierany obligatoryjnie przez gminy o powierzchni powyżej 10 tys. ha i gminy regionu paryskiego w przypadku budowy, przebudowy lub rozbudowy wszelkiego rodzaju obiektów), opłata za przekroczenie pułapu legalnej gęstości zaludnienia, opłata za przekroczenie współczynnika gospodarki gruntami, opłata z tytułu tworzenia w regionie paryskim biur lub pomieszczeń na prace badawcze, opłata za niewykonanie miejsc parkingowych, opłata za komunikację miejską. Funkcjonuje też wiele innych podatków pośrednich, które przynoszą niewielkie wpływy do budżetów i dotyczą tylko niektórych gmin (np.: opłata za kręgielnie, za wyciągi narciarskie, potrącenie od dochodu z gier hazardowych, opłata od wód mineralnych, opłata łowiecka, podatek pobytowy, podatek od spektakli). Oprócz tego pobierane są dodatki do podatków lokalnych na rzecz różnych instytucji: izb rolniczych, izb handlowo – przemysłowych, izb rzemieślniczych. W tak skonstruowanym systemie dotacje i subwencje stanowią jedynie instrument pomocniczy i wykorzystywane są przede wszystkim do stymulowania lokalnych inwestycji. W związku z tym zostały one podzielone ze względu na bieżący lub inwestycyjny charakter. Wśród dotacji i subwencji bieżących wyróżnia się: dotację ogólną bieżącą, specjalną dla nauczycieli szkół podstawowych i dotację ogólną decentralizacyjną. Wśród inwestycyjnych, przyznawanych nie w sposób mechaniczny lecz w zależności od potrzeb, najważniejszą jest dotacja ogólna inwestycyjna, następnie fundusz kompensaty podatku VAT oraz dochody z kar nakładanych przez policję drogową¹¹². Istotnym faktem, wpływającym na możliwości i skłonność francuskiego samorządu terytorialnego do aktywnego kształtowania dochodów własnych jest fakultatywny charakter większości podatków pośrednich.

Diametralnie odmienny od francuskiego jest brytyjski system finansów publicznych. Udział dotacji w budżetach samorządów sięga tu bowiem 70% dochodów ogółem. W grupie dochodów własnych głównymi źródłami dochodów są podatki: od domów mieszkalnych i od nieruchomości przeznaczonych na działalność gospodarczą.

¹¹² por. M. Bouvier, *Finanse lokalne we Francji*. KiK, Warszawa 1999.

W przypadku pierwszego z nich podstawą wymiaru podatku jest wartość nieruchomości, a w przypadku drugiego funkcjonuje jednolita stawka ustalona przez rząd, a wpływy z niego rozdzielane są pośród wszystkie samorządy proporcjonalnie do liczby mieszkańców¹¹³. Tak więc nawet w przypadku dochodów własnych władztwo podatkowe gmin jest znacznie ograniczone. Wynika to z tradycyjnej roli samorządu terytorialnego w Wielkiej Brytanii – instytucji świadczącej jedynie usługi publiczne, finansowanej przez państwo.

Pośredni ustrój finansów publicznych w stosunku do przedstawionych wcześniej funkcjonuje w Szwecji. Głównymi źródłami dochodów gmin tego kraju są: podatki lokalne (dochody z tego tytułu sięgają 47% dochodów ogółem), dotacje państwowe (25%), opłaty za usługi oraz dochody z handlu (18%). Pozostałe dochody stanowią około 10% wszystkich wpływów. Większa część dochodów podatkowych pochodzi z lokalnego podatku dochodowego. Płacą go wszystkie osoby fizyczne zamieszkujące gminę. Podatek ten jest naliczany proporcjonalnie w przeciwieństwie do krajowego podatku dochodowego, naliczanego progresywnie. Stopa procentowa naliczana jest zgodnie z tzw. zapotrzebowaniem podatkowym. Pojęcie to oznacza kwotę, jaka pozostaje po odjęciu innych źródeł dochodów od całkowitej kwoty wszystkich wydatków budżetu gminy. W związku z tym stopy procentowe różnić się mogą znacznie w zależności od samorządu. Średnia stopa lokalnego podatku dochodowego wynosi w ostatnich latach od 17% do 20%. Szwedzkie gminy zmuszone są do prowadzenia dwóch budżetów: operacyjnego i inwestycyjnego. Dlatego też dotacje przekazywane samorządom przez państwo, a w szczególności specjalne dotacje państwowe, w znacznej części służą pokryciu wydatków inwestycyjnych. Ogólne dotacje państwowe mają natomiast charakter wyrównawczy i są przydzielane w zależności od średnich zasobów podatkowych w kraju w danym roku oraz liczby mieszkańców gminy. Do budżetu operacyjnego odprowadzane są w głównej mierze opłaty za usługi związane ze świadczeniami za elektryczność, ogrzewanie, wodę i ścieki. Opłaty te pokrywają jedynie około 93% kosztów działalności publicznej samorządów¹¹⁴. Podobnie jak w Polsce dochody własne stanowią w Szwecji ponad

¹¹³ por. J. Wojnicki, *Samorząd lokalny w Polsce i Europie*. Wyższa Szkoła Humanistyczna w Pułtusk, Pułtusk 2003, str. 135-145.

¹¹⁴ por. A. Gustafsson, *Samorząd terytorialny w Szwecji*. Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, Szczecin 1992, str. 134 – 141.

połowę wszystkich dochodów. Największą różnicą jest brak w systemie finansów publicznych tego kraju subwencji.

Porównując francuski, brytyjski i szwedzki system finansów publicznych do naszego zauważyć można, iż w Polsce gminy mają większą samodzielność w zakresie kształtowania swoich dochodów niż w Wielkiej Brytanii. Większą swobodę w zakresie finansów lokalnych mają natomiast samorządy francuskie. Szwedzki system, mimo pewnych podobieństw, ocenić należy lepiej niż polski, przede wszystkim ze względu na lepsze mechanizmy redystrybucji dochodów, bez udziału skomplikowanych metod stosowanych przy naliczaniu subwencji. Jeszcze lepiej kwestia ta została rozwiązana we Francji, gdzie funkcję wyrównawczą pełnią fakultatywne podatki pośrednie.

Rozdział IV.

Kształtowanie przez gminy dochodów z podatków

4.1 Identyfikacja dochodów podatkowych w badanych gminach

Podstawowym podatkiem lokalnym, mogącym stanowić skuteczne narzędzie samorządów lokalnych do oddziaływania na lokalną gospodarkę, jest podatek od nieruchomości. Wysokość podstawowych stawek tego podatku płaconego od gruntów, budynków i ich części oraz budowli w 2004 roku została przedstawiona w tabeli nr 29.

Tabela 29. Stawki podatku od nieruchomości w badanych gminach za 1m² powierzchni użytkowej.

Gmina	od gruntów		od budynków lub ich części		od budowli (%)
	związanych z prowadzeniem działalności gosp. (zł)	pozostałych (zł)	związanych z prowadzeniem działalności gosp. (zł)	mieszkalnych (zł)	
stawki maksymalne	0,63	0,31	17,42	0,52	2
Boguszów Gorce	0,62	0,30	17,31	0,51	2
Bolesławiec	0,57	0,09	16,00	0,40	2 (1 ¹¹⁵)
Chojnów	0,63	0,25	17,42	0,52	2
Ciepłowody	0,62	0,08	15,75	0,35	2
Dzierżoniów	0,62	0,20	17,31	0,48	2
Głogów	0,63	0,25	17,42	0,52	2
Jelenia Góra	0,60	0,21	16,83	0,52	2
Jerzmanowa	0,63	0,31	17,42	0,52	2
Kłodzko	0,63	0,30	16,40	0,52	2
Legnica	0,63	0,18	17,42	0,49	2
Lubin	0,62	0,30	17,31	0,51	2
Nowogrodzic	0,60	0,10	17,00	0,49	2
Paszowice	0,52	0,06	13,21	0,43	2
Ruż	0,63	0,20	15,00	0,52	2
Siekierczyn	0,63	0,10	16,00	0,52	2
Syców	0,52	0,08	14,72	0,51	2
Szczawno Zdrój	0,63	0,20	17,42	0,52	2
Świdnica	0,60	0,15	15,99	0,49	2
Świerzawa	0,61	0,20	15,30	0,50	2
Wałbrzych	0,62	0,30	17,31	0,51	2
Warta Bolesławiecka	0,63	0,15	17,42	0,43	2
Wleń	0,62	0,30	17,31	0,51	2
Wrocław	0,62	0,25	17,19	0,51	2 (1 ¹¹⁶)

¹¹⁵ W przypadku budowli służących do odprowadzania i oczyszczania ścieków.

¹¹⁶ W przypadku budowli związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej w zakresie udzielania świadczeń zdrowotnych.

Zawidów	0,63	0,20	17,31	0,52	2
---------	------	------	-------	------	---

Źródło: Opracowanie własne.

W badanych gminach stosowano stawki niższe od maksymalnych jedynie w przypadku gruntów, które nie służą celom gospodarczym. Można zatem stwierdzić, iż zdecydowana większość samorządów nie dostrzega w wysokości stawek od nieruchomości skutecznego narzędzia oddziaływania na gospodarkę lokalną i poziom życia mieszkańców. W przypadku gruntów związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej jedynie trzy gminy: Bolesławiec, Paszowice i Syców zdecydowały się obniżyć stawkę kwotową o więcej niż 10% w stosunku do stawki maksymalnej. W przypadku budynków mieszkalnych stawkę maksymalną o więcej niż 10% obniżyły gminy: Bolesławiec, Paszowice i Warta Bolesławiecka. Maksymalne stawki podatku od budynków związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej obniżone zostały o więcej niż 10% w gminach: Paszowice, Ruja, Syców i Świerzawa, a obniżone stawki o kilka procent stosowane były w większości gmin. W wielu gminach stawki kwotowe nie zostały zmienione w stosunku do 2003, lub nawet 2002 roku.

Spośród badanych gmin zdecydowanie niższe stawki podatku od nieruchomości w 2004 roku stosowane były w małych jednostkach, takich jak : Bolesławiec, Paszowice, Warta Bolesławiecka, Świerzawa, Ciepłowody i Syców. W pozostałych gminach chętniej stosowane są zwolnienia lub umorzenia podatku od nieruchomości, o czym szerzej napisane zostało w rozdziale 4.2. Samorządy gmin takich jak Boguszków – Gorce, Chojnów, Legnica i Szczawno Zdrój zadeklarowały natomiast, że stosowałyby wyższe stawki w przypadku gdyby nie istniałaby górna ich granica.

W tabeli nie ujęte zostały stawki podatku od nieruchomości dotyczące: gruntów pod jeziorami, zajętych na zbiorniki wodne retencyjne lub elektrownie wodne, budynków zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie obrotu kwalifikowanym materiałem siewnym, budynków zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie udzielania świadczeń zdrowotnych oraz pozostałych budynków (w tym zajętych na prowadzenie odpłatnej statutowej działalności pożytku publicznego oraz garaży). Spowodowane to jest po pierwsze małymi różnicami w stosunku do stawek maksymalnych, po drugie zaś tym, iż w nie wszystkich gminach stawki te zostały określone (np. w gminie Boguszków Gorce nie ustalono stawki podatku od nieruchomości od gruntów pod jeziorami).

Innymi istotnymi podatkami lokalnymi, których stawki mogą wpływać na rozwój gospodarki lokalnej są: podatek rolny i podatek leśny. Maksymalna stawka

podatku rolnego, ustalana na podstawie średniej ceny skupu żyta wynosiła w 2004 roku 34,57 zł, natomiast maksymalna stawka podatku leśnego, ustalana na podstawie średniej ceny skupu drewna wynosiła w 2004 roku 107,70 zł. Żaden z samorządów badanych gmin nie zdecydował się na obniżenie średniej ceny skupu drewna, a tylko w ośmiu gminach obniżono średnią cenę skupu żyta. Gminy te to trzy gminy wiejskie: Bolesławiec (średnia cena ustalona na poziomie 30 zł), Ruja (33 zł), Jerzmanowa (28 zł) i Siekierczyn (29 zł); dwie gminy miejsko – wiejskie: Nowogrodziec (29 zł) i Wleń (34 zł) oraz dwie gminy miejskie: Głogów (32 zł) i Lubin (30 zł).

Wysokości stawek podatku od środków transportowych w badanych gminach w 2004 roku była bardziej zróżnicowana, co przedstawia tabela nr 30.

Tabela 30. Stawki podatku od środków transportowych przyjęte w badanych gminach.

Gmina	Stawki podatku od środków transportowych (zł)				
	Samochody ciężarowe o dopuszczalnej masie całkowitej od 3,5 do 9 ton	Samochody ciężarowe o dopuszczalnej masie całkowitej powyżej 9 ton	Ciągniki siodłowe i balastowe	Przyczepy i naczepy	Autobusy
Stawki maksymalne ¹¹⁷	620,51 – 1034,17	1241,01 – 2368,25 (2452,80)	1447,84 – 2368,25 (2548,65)	1241,01 – 1830,48 (1699,87)	1447,84 – 1830,48
Boguszów Gorce	620,50 – 1034,10	od 1241	od 1447,80	1241 – 1830	1447,80 – 1830,40
Bolesławiec	486 – 700	od 1000	od 1000	250 – 1700	700 - 1400
Chojnów	620,51 – 1034,17	od 1241,01	od 1380	650 – 1550	950 – 1050
Ciepłowody	539 – 965	od 1197	od 1197	600 – 1575	315 – 420
Dzierżonów	407 – 787	od 888	od 407	222 – 1699,87	259 – 1202
Głogów	492 – 822	od 903	od 1150	1050 – 1500	900 – 1400
Jelenia Góra	570 – 730	od 840	od 1360	370 – 1700	370 – 1570
Jerzmanowa	206 – 925	od 822	od 206	617 – 1521	822 – 1439
Kłodzko	291 – 700	od 523	od 437	210 – 1472	365 – 1304
Legnica	515 – 770	od 820	od 515	545 – 1700	615 - 1440
Lubin	374 – 1034	od 1016	od 1176	641 – 1767	320 - 1830
Nowogrodziec	600 – 1008	od 1224	od 1416	250 – 1699,87	1000 - 1500
Paszowice	550 – 900	od 1100	od 1300	900 – 1700	1100 – 1700
Ruja	600 – 1000	od 1200	od 800	700 – 1699,87	700 – 1200
Siekierczyn	450 – 600	od 720	od 400	210 – 1699,87	700 – 1500
Syców	550 – 700	od 750	od 700	500 – 1700	1200 – 1700

¹¹⁷ W poszczególnych kolumnach przedstawiono rozpiętość stawek maksymalnych obowiązujących w zależności od rodzaju pojazdu lub naczepy. W kolumnach 3, 4 i 5 stawki stosowane w gminach mogą się różnić od maksymalnych w zależności od liczby osi, dopuszczalnej masy całkowitej pojazdu i rodzaju zawieszenia, zgodnie ze stawkami minimalnymi zawartymi w obwieszczeniu Ministra Finansów z dnia 20 października 2003 r. w sprawie stawek podatku od środków transportowych obowiązujących w 2004 roku (Dz. Urz. Nr 15 ,poz. 83).

Szczawno Zdrój	620 – 1030	od 1240	od 808	656 – 1815	1200 – 1700
Świdnica	540 – 900	od 1100	od 540	400 – 1699,87	400 – 1440
Świerzawa	470 – 650	od 820	od 900	350 – 1700	300 – 1500
Wałbrzych	225 – 510	od 635	od 225	465 – 1810	675 – 1500
Warta Bolesławiecka	515 – 1028	od 1030	od 1036	1100 – 1819	947 - 1819
Wleń	560 – 722	od 824	od 1340	926 – 1710	514 – 1544
Wrocław	600 – 960	od 1200	od 1380	1020 – 1770	840 – 1770
Zawidów	400 – 700	od 900	od 900	800 – 1700	700 - 1400

Źródło: Opracowanie własne.

Spośród badanych gmin niemalże wszystkie stosowały stawki niższe od maksymalnych, za wyjątkiem Boguszo Gorce – gdzie uchwalone przez radę gminy stawki zostały zaokrąglone w stosunku do zapisanych w rozporządzeniu Ministra Finansów, oraz Chojnowa i Szczawna Zdroju – w przypadku samochodów ciężarowych. W gminach tych stawki kwotowe podatku od środków transportowych były zdecydowanie najwyższe. W następnej kolejności spośród gmin takich wymienić można Wartę Bolesławiecką i Wrocław. Najniższy poziom stawek zanotowano natomiast w gminach: Jerzmanowa, Kłodzko, Siekierczyn i Wałbrzych.

W przypadku podatku od posiadania psa, roczne stawki w roku 2004 w badanych gminach wahały się od 25 do 50 zł, przy czym zdecydowana większość gmin ustalała kwoty w granicach od 25 do 35 zł, za posiadanie jednego psa, jedynie w większych miastach stawki te były wyższe: we Wrocławiu 40 zł, w Głogowie i Jeleniej Górze po 50 zł.

Tabela 31. Struktura dochodów z podatków w badanych gminach w 2004 (w %).

Gmina	Podatek od nieruchomości	Podatek rolny	Podatek od czynności cywilnopr.	Podatek od środków transport.	Podatek leśny	Udział w podatku doch. od osób fizycznych	Udział w podatku doch. od osób prawnych	Razem
Boguszków – Gorce	8,65	0,07	0,58	0,38	0,04	14,52	0,06	24,3
Bolesławiec	36,77	3,61	1,08	0,89	0,82	12,48	0,33	55,98
Chojnów	17,54	0,07	0,64	0,77	0	16,49	0,42	35,93
Ciepłowody	12,11	15,41	0,34	1,32	0,27	7,90	0,00	37,35
Dzierżonów	23,16	0,29	1,16	0,79	0	18,52	0,42	44,34
Głogów	35,05	0,06	1,01	1,21	0	26,71	0,33	64,37
Jelenia Góra	13,69	0,03	1,07	0,57	0,02	20,99	0,92	37,29
Jerzmanowa	23,65	1,77	0,41	0,29	0,13	5,99	0,02	32,26
Kłodzko	24,72	0,33	1,52	1,04	0	23,35	1,42	52,38
Legnica	18,35	0,11	0,91	0,59	0	21,30	0,60	41,86
Lubin	15,87	0,11	1,26	1,06	0	36,10	0,94	55,34
Nowogrodziec	22,87	2,77	0,61	0,56	0,30	7,49	0,18	34,78
Paszowice	13,92	13,22	1,93	0,84	0,73	7,25	0,01	37,9
Ruja	10,20	10,46	0,11	0,07	0,05	5,40	0,03	26,32
Siekierczyn	17,57	3,00	0,67	0,55	0,14	10,17	0,29	32,39
Syców	16,95	2,48	0,79	1,09	0,30	14,47	0,23	36,31
Szczawno Zdrój	17,24	0,08	1,47	0,44	0,07	21,12	0,26	40,68

Gmina	Podatek od nieruchomości	Podatek rolny	Podatek od czynności cywilnopr.	Podatek od środków transport.	Podatek leśny	Udział w podatku doch. od osób fizycznych	Udział w podatku doch. od osób prawnych	Razem
Świdnica	21,37	0,07	1,52	0,76	0	25,34	0,48	49,54
Świerzawa	21,22	5,15	0,29	0,43	0,48	9,39	0,00	36,96
Wałbrzych	15,20	0,02	1,15	0,72	0,01	18,52	0,74	36,36
Warta Bolesławiecka	38,50	3,15	0,35	0,70	0,21	9,60	0,03	52,54
Wleń	16,48	1,78	0,23	0,29	0,45	10,23	0,00	29,46
Wrocław	11,84	0,04	1,76	0,69	0	21,59	2,34	38,26
Zawidów	16,70	0,36	0,46	0,77	0,01	17,00	0,05	35,35

Źródło: Opracowanie własne.

Średni udział dochodów podatkowych w dochodach ogółem wynosił w prezentowanych gminach 40,34%. Najniższy ich udział zanotowano w gminach: miejskiej Boguszków – Gorce (24,3%), wiejskiej Ruja (26,32%) i miejsko – wiejskiej Wleń (29,46%). Najwyższy natomiast w gminach miejskich: Głogów (64,37%), Lubin (55,34%) i Kłodzko (52,38%), oraz w gminach wiejskich: Bolesławiec (55,98%) i Warta Bolesławiecka (52,54%).

Dochody z podatku dochodowego od osób fizycznych i prawnych wyższe są w miastach na prawach powiatu, ze względu na dodatkowy udział (8,42% w przypadku podatku dochodowego od osób fizycznych i 1,4% w przypadku podatku dochodowego od osób prawnych) w dochodach z tego tytułu. W województwie dolnośląskim dotyczy to Wrocławia (21,59% dochodów ogółem), Legnicy (21,30%) i Jeleniej Góry (20,99%). Oprócz tych miast wysoki udział dochodów z podatku dochodowego od osób fizycznych zanotowano w innych gminach miejskich: Lubin (36,1%), Głogów (26,71%), Świdnica (25,34%), Kłodzko (23,35%), Szczawno Zdrój (21,12%). Najniższe dochody podatek ten przynosi w gminach wiejskich: Ruja (5,4%), Jerzmanowa (5,99%), Paszowice (7,25%) i Ciepłowody (7,9%) oraz w gminie miejsko – wiejskiej Nowogrodzic (7,49%).

Dla większości gmin najważniejszym źródłem dochodów jest podatek od nieruchomości. Najwyższe wpływy z tego tytułu osiągnęły gminy wiejskie: Warta Bolesławiecka (38,5% dochodów ogółem) i Bolesławiec (36,77%) oraz miasto Głogów (35,05%). Najniższe zaś miasto Boguszków – Gorce (8,65%). Znamiennym jest fakt, iż to właśnie ta gmina stosuje najwyższe z możliwych stawek, a gminy powiatu bolesławieckiego najniższe.

Na podstawie przedstawionych danych zidentyfikować można trzy gminy rolnicze, uzyskujące wysokie dochody z podatku rolnego: Ciepłowody (15,41%

dochodów ogółem), Paszowice (13,22%) i Ruja (10,46%). Podatek ten odgrywa znaczącą rolę w budżetach także kilku innych gmin: Świerzawa (5,15%), Bolesławiec (3,61%), Warta Bolesławiecka (3,15%) i Siekierczyn (3%). O wiele mniejsze znaczenie dla budżetów gmin ma podatek leśny, choć w kilku przypadkach może stanowić on istotne uzupełnienie dochodów podatkowych. W gminie Bolesławiec wpływy z tego źródła stanowiły 0,82% dochodów, a w gminie Paszowice 0,73%.

Największe wpływy z tytułu podatku od środków transportowych zanotowano niespodziewanie w gminie wiejskiej Ciepłowody (1,32% dochodów ogółem). Może to być zaskoczeniem, ponieważ obowiązkowi podatkowemu nie podlegają właściciele pojazdów rolniczych prowadzący indywidualne gospodarstwa rolne. Równie wysokie dochody odnotowano w gminach Głogów (1,21%), Syców (1,09%), Lubin (1,06%) i Kłodzko (1,04%). Najniższe zaś w gminach: Ruja (0,07%), Wleń i Jerzmanowa (0,29%) oraz Boguszów – Gorce (0,38%). Podobnym zróżnicowaniem pod względem udziału w dochodach ogółem charakteryzują się dochody z podatku od czynności cywilnoprawnych. W gminie Paszowice wpływy z tego tytułu sięgnęły blisko 2% dochodów, a w większości gmin miejskich przekroczyły 1% (najwięcej we Wrocławiu 1,76%). Najniższe dochody podatek ten przyniósł w gminach: Ruja (0,11%), Wleń (0,23%) i Świerzawa (0,29%).

Udział w podatku dochodowym od osób prawnych był istotnym źródłem zasilania budżetu w dużych i średnich gminach miejskich: Wrocław (2,34% dochodów ogółem), Kłodzko (1,42%), Lubin (0,94%) i Jelenia Góra (0,92%). W trzech gminach: Ciepłowodach, Świerzawie i Wleniu, nie odnotowano dochodów z tego źródła. W kilku innych były one symboliczne: Paszowice (0,01%), Ruja (0,03%), Warta Bolesławiecka (0,03%), Zawidów (0,05%), Boguszów – Gorce (0,06%).

4.2 Kształtowanie dochodów z podatków w gminach o zróżnicowanym potencjale rozwoju

Nie można jednoznacznie wskazać na typ gminy, osiągającej najwyższe dochody podatkowe. Wśród czołowych pod tym względem jednostek są zarówno gminy wiejskie, miejsko – wiejskie, jak i miejskie. Ilustruje to nie tylko udział tych dochodów w budżetach gmin, ale również ich wysokość na jednego mieszkańca.

Tabela 32. Dochody z podatków i opłat w badanych gminach.

Gmina	Dochody podatkowe (zł)	Dochody podatkowe na 1 mieszkańca (zł)
Jerzmanowa	3 387 300	1 185,61
Wrocław	662 700 660	1 036,85
Głogów	70 551 230	1 007,11
Warta Bolesławiecka	7 506 515	1 002,87
Legnica	92 033 837	860,97
Lubin	63 320 028	807,99
Szczawno Zdrój	4 258 149	745,34
Jelenia Góra	65 939 734	742,01
Bolesławiec	8 525 754	705,83
Kłodzko	19 601 408	675,19
Świdnica	39 172 342	640,19
Wałbrzych	76 047 566	586,23
Dzierżoniów	18 929 361	535,83
Ruja	1 395 051	523,67
Siekierczyn	2 350 887	520,11
Zawidów	2 285 506	507,78
Ciepłowody	1 623 847	501,81
Chojnów	7 257 682	494,76
Świerzawa	3 886 738	490,63
Nowogrodziec	7 152 401	486,92
Paszowice	1 876 050	485,39
Syców	7 352 816	450,13
Wleń	2 105 818	444,64
Boguszów - Gorce	6 037 629	354,24

Źródło: Opracowanie własne.

Wśród gmin o najwyższych dochodach z pobieranych podatków plasują się te, w których udział dochodów z tego źródła w budżecie przekracza 30%. Istotny jest fakt, iż nie można jednoznacznie powiązać wysokość dochodów podatkowych gminy z liczbą ludności. Choć można zauważyć, iż wśród tych, które notują najwyższe wpływy dominują duże i średnie miasta, a wśród tych, w których kwoty te są najniższe przeważają małe gminy zarówno miejskie, jak i wiejskie i miejsko – wiejskie. Należy więc stwierdzić, iż liczba ludności zamieszkującej gminę nie jest jedynym czynnikiem wpływającym na wysokość dochodów podatkowych. Wśród gmin zajmujących czołowe miejsca w tabeli znaleźć można gminy wiejskie – Jerzmanowa, Warta Bolesławiecka i Bolesławiec, ale przede wszystkim miasta: metropolię – Wrocław, Głogów, Legnicę, Lubin, Szczawno Zdrój i Jelenią Górę.

Podstawowymi czynnikami wpływającymi na skalę i strukturę dochodów z podatków są zatem takie, które bezpośrednio wiążą się z przedmiotem i podstawą opodatkowania. W przypadku gmin, w których głównym źródłem dochodów jest podatek rolny będzie to liczba gospodarstw rolnych i liczba użytkowanych gruntów rolnych. W przypadku gmin, w których głównym źródłem dochodów jest podatek od nieruchomości będzie to liczba i powierzchnia opodatkowanych nieruchomości, a także

liczba funkcjonujących przedsiębiorstw oraz liczba mieszkańców. O wielkości udziałów w podatkach państwowych decydować będzie również liczba przedsiębiorstw, ale i ich wielkość oraz liczba mieszkańców zamieszkujących gminę i poziom uzyskiwanych przez nich dochodów.

W przypadku części podatków samorządy nie mają wpływu ani na ich wysokość, ani na strukturę. Dotyczy to w szczególności podatku od spadków i darowizn oraz od czynności cywilnoprawnych. Na część z nich może jednak w znacznym stopniu wpływać. Dotyczy to podatku od nieruchomości, podatku od środków transportowych, podatku rolnego, leśnego i od posiadania psów, a także opłaty targowej. Jednakże w przypadku dwóch ostatnich z wymienionych pozycji, ze względu na ich charakter nadmierne opodatkowanie może spowodować uchylanie się podatników przed obowiązkiem podatkowym.

Analizując uchwały dotyczące podatku od nieruchomości, zauważyć można, iż samorządy preferują zwolnienia podmiotowe oraz umorzenia. Prawdopodobnie tą zaobserwowano we wszystkich badanych gminach. Dodatkowo w niektórych z nich stworzono programy wspierania przedsiębiorczości lub przeciwdziałaniu bezrobociu, w których wydzielono na podobieństwo specjalnych stref ekonomicznych, strefy o niższych lub zerowych stawkach podatku od nieruchomości.

Nieco inny system zwolnień przyjęto w Jeleniej Górze, gdzie ustalane są konkretne wielkości zwolnień, a nie stawki kwotowe. Kwoty te oblicza się według wzoru: $X \cdot Y \cdot Z$ = kwota zwolnienia; gdzie X oznacza powierzchnię budynków, gruntów lub wartość budowli; Y oznacza przyrost netto miejsc pracy w przeliczeniu na osoby zatrudnione w pełnym wymiarze czasu pracy; Z oznacza stawkę podatku od nieruchomości od powierzchni budynków, gruntów lub wartości budynków. Zwolnienie od podatku dotyczy nieruchomości lub ich części związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej i obejmuje: 40 m² powierzchni budynków na każde nowoutworzone miejsce pracy; 400 m² gruntów na każde nowoutworzone miejsce pracy; 20000 zł wartości budowli na każde nowoutworzone miejsce pracy. Ze zwolnień wyłączono jednocześnie przedsiębiorstwa prowadzące działalność: w sektorze transportu, górnictwa, związaną z eksportem, realizujące plan restrukturyzacji, otrzymujące pomoc indywidualną przeznaczoną na wsparcie projektów inwestycyjnych. Zwolnienia te przyniosły zmniejszenie dochodów budżetu miasta o 533 tys. zł w 2003 roku i o 687 tys. zł w roku 2004. Dodatkowo zwolniono osoby bezrobotne podejmujące działalność gospodarczą z obowiązku ponoszenia opłat z tytułu wpisu do ewidencji

gospodarczej, co przyniosło kolejne zmniejszenie dochodów o łącznie 17 tys. zł w latach 2002 – 2004.

Innym przykładem wykorzystania zwolnień z podatku od nieruchomości na terenie Jeleniej Góry jest *Program aktywizacji jeleniogórskiego rynku pracy w latach 2005 – 2008*¹¹⁸. W programie tym przewidziano m.in. utworzenie czterech stref aktywności gospodarczej, na terenie których przedsiębiorstwom będzie przysługiwać całkowite zwolnienie z podatku od nieruchomości na okres 3 lat od rozpoczęcia działalności i 50% zwolnienie z tego podatku na następne 5 lat.

Jak już wspomniano wcześniej, samorządy badanych gmin znacznie częściej stosują zwolnienia podmiotowe dotyczące konkretnych osób i przedsiębiorstw. Wyjątkiem w tym względzie jest podatek od środków transportowych. Obniżając bowiem stawki tego podatku w stosunku do ich maksymalnego poziomu osiągnąć można następujące cele:

- 1) wzrost atrakcyjności inwestycyjnej gminy (w szczególności dla firm z branży transportowej lub wykorzystujących transport na masową skalę i w oparciu o własną bazę);
- 2) poprawę stanu środowiska naturalnego dzięki niższej emisji spalin i zmniejszenie natężenia hałasu;
- 3) poprawę jakości bazy transportowej firm i innych podmiotów działających na terenie gminy.

Co ważne, realizacja wymienionych celów, nie musi wcale oznaczać istotnego spadku dochodów ogółem. Przy skromnym udziale podatku od środków transportowych w budżetach samorządów, mniejsze wpływy spowodowane obniżeniem stawek nie spowodują poważnego ich nadwątlenia. Dodatkowo mogą nawet, w dłuższej perspektywie, doprowadzić do zwiększenia dochodów z tytułu innych podatków i opłat.

Spośród środków transportowych podlegających opodatkowaniu do najpopularniejszych należą: samochody ciężarowe o dopuszczalnej masie całkowitej od 3,5 tony do 12 ton, ciągniki siodłowe łącznie z naczepami o dopuszczalnej masie całkowitej zespołu pojazdów do 31 ton oraz autobusy. I to właśnie użytkownicy tych pojazdów liczyć mogą na największe preferencje podatkowe. Dla tej bowiem grupy pojazdów niemalże wszystkie z 24 obserwowanych samorządów przewidziały obniżony, w stosunku do maksymalnych, poziom stawek kwotowych (w kilku gminach

¹¹⁸ Załącznik do Uchwały Nr 334/XXVIII/2004 Rady Miejskiej Jeleniej Góry.

w sposób bardzo nieznaczny, o czym szerzej w dalszej części). Bardzo rzadko natomiast stosowane są niższe stawki dla użytkowników pojazdów o większej dopuszczalnej masie całkowitej. Spowodowane jest to przede wszystkim bezpośrednim wpływem masy pojazdu na zużycie dróg.

Najprostszą metodą poprawy jakości bazy transportowej stosowaną m.in. w gminie wiejskiej Siekierczyn (powiat lubański), miejsko - wiejskiej Syców (powiat oleśnicki), oraz w miastach Dzierżoniów i Wałbrzych, jest różnicowanie stawek kwotowych podatku od środków transportowych w zależności od wieku pojazdu. Szczegółowe kryteria zastosowania niższych stawek w tych gminach oraz stawki kwotowe za użytkowanie pojazdu należącego do jednej z najpopularniejszych grup, przedstawiono w tabeli 33.

Tabela 33. Przykłady zastosowania niższych stawek kwotowych w wybranych gminach w 2004 roku.

Gmina	Kryterium	Rodzaj środków transportowych			
		Samochody ciężarowe od 3,5 do 5,5 ton	Ciągniki siodłowe lub balastowe od 9 do 12 ton	Przyczepy lub naczepy od 7 do 12 ton	Autobusy do 30 miejsc siedzących
Dzierżoniów	Data prod. do 1999 roku	509	1110	277	601
	Data prod. od 2000 roku	407	888	222	318
Siekierczyn	Data prod. do 1992 roku	500	620	230	750
	Data prod. od 1993 roku	450	600	210	700
Syców	Data prod. do 1999 roku	600	800	600	1300
	Data prod. od 2000 roku	550	700	500	1200
Wałbrzych	Data prod. do 1997 roku	305	850	620	1100
	Data prod. od 1998 roku	225	635	456	825
Stawki maksymalne		620,51	1447,84	1241,01	1447,84

Źródło: Opracowanie własne.

Poprzez „odmłodzenie” bazy transportowej podmiotów funkcjonujących na terenie gminy, samorząd wpływa na poprawę stanu środowiska naturalnego, ale przede wszystkim na wzrost konkurencyjności przedsiębiorstw. Zastosowanie nowych, wydajniejszych technologii pozwala bowiem na redukcję kosztów i zwiększenie możliwości wytwórczych. Wpływ na stan środowiska naturalnego ma natomiast nie tylko wiek pojazdów ale również ilość i skład emitowanych przez nie spalin. Część

spośród badanych gmin zdecydowała się w związku z tym wprowadzić dodatkowe, oprócz daty produkcji, kryterium zastosowania niższych stawek kwotowych.

W Kłodzku na niższe stawki podatku od środków transportowych liczyć mogą użytkownicy pojazdów wyposażonych w katalizator lub w inne równoważne urządzenie. W gminie wiejskiej Warta Bolesławiecka (powiat bolesławiecki), oraz w miastach Legnica i Lubin, niższe stawki podatku stosowane są w przypadku pojazdów spełniających normy Euro I, Euro II lub Euro III. Kryterium to może być stosowane tylko w przypadku pojazdów z silnikiem spalinowym, co oczywiście wyklucza przyczepy i naczepy. Wysokość stawek podstawowych i preferencyjnych w tych gminach przedstawione zostały w poniższej tabeli.

Tabela 34. Przykłady zastosowania niższych stawek kwotowych z uwzględnieniem norm ekologicznych w wybranych gminach w 2004 roku.

Gmina	Kryterium		Rodzaj środków transportowych		
			Samochody ciężarowe od 3,5 do 5,5 ton	Ciągniki siodłowe lub balastowe od 9 do 12 ton	Autobusy do 30 miejsc siedzących
Legnica	Pojazdy w wieku powyżej 5 lat	spełn. normy Euro I, II lub III	565	1025	770
		nie spełn. norm	595	1130	820
	Pojazdy w wieku do 5 lat	spełn. normy Euro I, II lub III	515	820	720
		nie spełn. norm	545	925	740
Lubin	Pojazdy wyposażone w katalizator spalin lub instalację gazową lub spełniające normy EURO I, II, III		374	1176	534
	Pozostałe pojazdy w wieku powyżej 7 lat		640	1494	1069
	Pozostałe pojazdy w wieku do 7 lat		620	1443	962
Kłodzko	Rok produkcji do 1990	pojazd bez katalizatora spalin lub urządzenia równoważnego	400 (do 4,5 t) 500 (do 5,5 t)	700	800
		pojazd z katalizatorem spalin lub urządzeniem równoważnym	360 (do 4,5 t) 450 (do 5,5 t)	630	720
	Rok produkcji od 1991 do 1998	pojazd bez katalizatora spalin lub urządzenia równoważnego	360 (do 4,5 t) 450 (do 5,5 t)	630	720

Gmina	Kryterium		Rodzaj środków transportowych		
			Samochody ciężarowe od 3,5 do 5,5 ton	Ciągniki siodłowe lub balastowe od 9 do 12 ton	Autobusy do 30 miejsc siedzących
		pojazd z katalizatorem spalin lub urządzeniem równoważnym	324 (do 4,5 t) 405 (do 5,5 t)	567	648
	Rok produkcji od 1999	pojazd bez katalizatora spalin lub urządzenia równoważnego	324 (do 4,5 t) 405 (do 5,5 t)	567	648
		pojazd z katalizatorem spalin lub urządzeniem równoważnym	291 (do 4,5 t) 365 (do 5,5 t)	510	583
Warta Bolesławiecka	Stawka podstawowa		616	1439	1439
	Pojazd ze sprawnym katalizatorem spalin i w wieku nie przekraczającym 10 lat		555	1296	1296
	Pojazd spełniający normę Euro I, II lub III i w wieku nie przekraczającym 10 lat		515	1116	1230

Źródło: Opracowanie własne.

Kryterium ulg podatkowych może, jak wynika z danych w tabeli, przybierać różne formy. Ważne jest aby warunek zastosowania niższej stawki kwotowej był jasno i czytelnie określony. Przykład niewłaściwej konstrukcji stawek preferencyjnych znaleźć można w uchwale Rady Gminy Jerzmanowa (powiat głogowski), określającej stawki podatku od środków transportowych. W uchwale tej mowa jest o pojazdach wyprodukowanych do 1995 roku i po roku 1995, posiadających lub nie posiadających „certyfikatu ekologicznego”. Jednocześnie ani w tej ani w innej uchwale rada nie precyzuje co należy rozumieć pod pojęciem „certyfikat ekologiczny”. Stwarza to okazję do nadużyć i dowolnej interpretacji uchwały przez urzędników samorządowych.

Najważniejszym celem realizowanym poprzez ustalenie wysokości stawek podatku od środków transportowych jest wspieranie lokalnej przedsiębiorczości i tworzenie określonych warunków do działania podmiotów wykorzystujących środki transportowe. Samorząd gminy dążyć może z jednej strony do zachęcania potencjalnych inwestorów do rozpoczęcia działalności gospodarczej na swoim terenie, z drugiej strony może także zniechęcać do takiej działalności. Przykłady stosowania najwyższych oraz najniższych stawek kwotowych w badanych gminach przedstawiono w tabeli 35.

Tabela 35. Gminy o najwyższych i najniższych stawkach kwotowych w 2004 roku.

Gmina	Stawki podatków od środków transportowych (zł)				
	Samochody ciężarowe o dopuszczalnej masie całkowitej od 3,5 do 9 ton	Samochody ciężarowe o dopuszczalnej masie całkowitej powyżej 9 ton	Ciągniki siodłowe i balastowe	Przyczepy i naczepy	Autobusy
Stawki maksymalne	620,51 – 1034,17	1241,01 – 2368,25	1447,84 – 2368,25	1241,01 – 1830,48	1447,84 – 1830,48
Boguszków Gorce	620,50 – 1034,10	od 1241	od 1447,80	1241 – 1830	1447,80 – 1830,40
Chojnów	620,51 – 1034,17	od 1241,01	od 1380	650 – 1550	950 – 1050
Szczawno Zdrój	620 – 1030	od 1240	od 808	656 – 1815	1200 – 1700
Warta Bolesławiecka	515 – 1028	od 1030	od 1036	1100 – 1819	947 – 1819
Wrocław	600 – 960	od 1200	od 1380	1020 – 1770	840 – 1770
Dzierżoniów	407 – 787	od 888	od 407	222 – 1699,87	259 – 1202
Jerzmanowa	206 – 925	od 822	od 206	617 – 1521	822 – 1439
Kłodzko	291 – 700	od 523	od 437	210 – 1472	365 – 1304
Siekierczyn	450 – 600	od 720	od 400	210 – 1699,87	700 – 1500
Świerzawa	470 – 650	od 820	od 900	350 – 1700	300 – 1500
Wałbrzych	225 – 510	od 635	od 225	465 – 1810	675 – 1500

Źródło: Opracowanie własne.

Zdecydowanie najwyższe stawki kwotowe podatku od środków transportowych zanotowano w mieście Boguszków – Gorce. Obowiązujące w 2004 roku stawki nieznacznie różnią się od stawek maksymalnych. Wnioskować można w tym przypadku, iż władze miasta nie chcą na swoim terenie podmiotów wykorzystujących transport w swojej działalności. W przypadku Boguszowa – Gorce jest to podyktowane położeniem tego miasta i doświadczeniami związanymi z działającymi na jego terenie do lat 90-tych kopalniami węgla kamiennego i barytu, które spowodowały poważne szkody zarówno w sferze ekologicznej jak i kulturowej. Dodatkowo miasto to położone jest w terenie górzystym (w Boguszowie – Gorcach znajduje się najwyżej położony ratusz w Polsce) i brak na jego terenie dróg, po których mógłby się odbywać transport ciężki. Podobne uwarunkowania sprawiły, iż na równie wysoki poziom stawek zdecydował się samorząd uzdrowskiej gminy - Szczawna Zdroju.

Przeciwna sytuacja ma miejsce w Wałbrzychu – mieście bezpośrednio sąsiadującym zarówno z Boguszowem jak i Szczawnem. Do znacznego obniżenia stawek kwotowych zmusiła samorząd lokalny sytuacja gospodarcza w mieście, a w szczególności wysoki, sięgający 33%, wskaźnik bezrobocia. Władze miasta liczą w ten sposób na wzrost liczby przedsiębiorstw i jednocześnie na rozwój już istniejących. Podobny cel, poprzez obniżkę stawek podatku od środków transportowych osiągnąć chcą gminy Dzierżoniów, Kłodzko, Siekierczyn i Świerzawa (powiat złotoryjski).

Jerzmanowa to z kolei najbogatsza gmina w województwie dolnośląskim i jedna z najbogatszych w Polsce, osiągająca dochody budżetowe na poziomie około 3500 zł w przeliczeniu na mieszkańca. Największe dochody gmina ta czerpie z opłaty eksploatacyjnej wnoszonej przez KGHM S.A. za wydobywanie złóż miedzi. Obniżając stawki podatku od środków transportowych, samorząd gminy pragnie zdywersyfikować rodzaj działalności gospodarczej prowadzonej na terenie gminy i zapewnić przyszłe dochody, które zasilać będą budżet po wyczerpaniu eksploatowanych złóż.

Wysoki poziom stawek kwotowych w gminach Warta Bolesławiecka i Chojnów trudny jest do wytłumaczenia. Być może za rozwiązaniem takim optowała lokalna społeczność, lub zdecydowała chęć samorządu lokalnego do czerpania jak najwyższych dochodów, wykorzystując działające już podmioty gospodarcze. Wysokie stawki podatku od środków transportowych we Wrocławiu związane są natomiast z dużym natężeniem ruchu i wysokimi kosztami utrzymania infrastruktury drogowej. Podobne problemy, choć na pewno w mniejszej skali, dotyczą Jeleniej Góry. Co ciekawe miasto to nie zdecydowało się na stosowanie wysokich stawek kwotowych dla wszystkich pojazdów, lecz tylko dla tych, które w największym stopniu utrudniają płynność ruchu, czyli ciągników siodłowych i balastowych. Właściciele tych pojazdów zobowiązani są bowiem opłacać podatek od środków transportowych według stawek maksymalnych.

Szczególnie precyzyjnie stawki podatków ustalone są w Głogowie. Zauważyć można też wysoką sprawność urzędu miasta w ściąganiu należności. Miasto to dzięki temu należy do czołówki gmin pod względem dochodów podatkowych, uzyskując w 2004 roku z tego tytułu ponad 1000 zł na jednego mieszkańca. Przejawem wyjątkowej dokładności miejskich rajców jest uchwała w sprawie podatku od środków transportowych, dzięki której do budżetu w 2004 roku wpłynęło 1,3 mln zł. Dochody z podatku od środków transportowych nie mogłyby jednak być tak znaczące dla budżetu miasta, gdyby nie fakt istnienia dużej liczby podmiotów gospodarczych. Dotyczą one bowiem bezpośrednio przedsiębiorstw, w odróżnieniu do podatku od nieruchomości, który opłacają również osoby fizyczne.

Spośród wszystkich badanych gmin najwyższe dochody pochodzące z udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych uzyskały miasta: Lubin, Głogów, Świdnica, Kłodzko, Wrocław, Legnica, Szczawno Zdrój i Jelenia Góra. Najniższe zaś dochody z tego tytułu zanotowano w gminach wiejskich i miejsko – wiejskich: Ruja, Jerzmanowa, Paszowice, Nowogrodziec, Ciepłowody, Świerzawa i Warta Bolesławiecka. Wśród

gmin, w których wyższy jest udział dochodów z podatku dochodowego od osób prawnych, też dominują gminy miejskie: Wrocław, Kłodzko, Lubin, Jelenia Góra, Wałbrzych i Legnica. W niektórych gminach wiejskich i miejsko – wiejskich udział tego źródła dochodów w budżecie jest bliski zeru (w niektórych przypadkach mniejszy niż 0,01%), do gmin takich zaliczają się: Wleń, Ciepłowody, Świerzawa, Paszowice, Jerzmanowa i Ruja. W tej kategorii dochodów niskie wpływy notują też niektóre gminy miejskie, takie jak: Zawidów i Boguszów – Gorce.

Zarówno w przypadku podatku dochodowego od osób fizycznych, jak i od osób prawnych, dochody gminy zależą od wielkości lokalnego rynku dóbr konsumpcyjnych i produkcyjnych i globalnego popytu na nim występującego. Na poziom tych dochodów największy wpływ ma oczywiście rynek pracy, czyli popyt zgłaszany przez pracodawców i podaż zgłaszana przez ludność. Tak więc podstawowym czynnikiem wpływającym na wielkość dochodów z podatków dochodowych jest liczba mieszkańców gminy i liczba funkcjonujących przedsiębiorstw, a także poziom bezrobocia i skłonność lokalnej społeczności do podjęcia pracy zawodowej. Świadczy to o dużym znaczeniu potencjału ludzkiego gminy w pozyskiwaniu dochodów, w tym w szczególności tych uzyskiwanych z podatku dochodowego od osób fizycznych. Analizując natomiast dochody z podatku dochodowego od osób prawnych zauważyć można, iż zależą one od poziomu aktywności gospodarczej na terenie gminy. Samorządy, które uzyskują największe dochody z tego tytułu, znaleźć można wśród tych o największej liczbie zarejestrowanych przedsiębiorstw. Nie bez znaczenia jest też wielkość funkcjonujących przedsiębiorstw na co wskazują np. wyższe dochody z podatku dochodowego od osób prawnych w Lubinie niż w Wałbrzych, pomimo mniejszej liczby ludności i zarejestrowanych przedsiębiorstw.

Tabela 36. Liczba zarejestrowanych podmiotów gospodarczych w badanych gminach.

Gmina	Liczba jednostek gospodarczych w systemie REGON	Liczba jednostek gospodarczych na 1000 mieszkańców	Liczba jednostek sektora prywatnego na 1000 mieszkańców	Typ gminy
Szczawno Zdrój	1009	180,79	177,57	miejska
Kłodzko	5085	177,32	165,50	miejska
Wrocław	95278	149,44	141,99	miejska
Świdnica	8210	134,73	124,74	miejska
Jelenia Góra	11825	134,32	130,78	miejska
Dzierżonów	4487	127,61	125,28	miejska
Legnica	12532	117,64	115,37	miejska
Wałbrzych	14994	116,40	104,42	miejska
Lubin	8238	105,65	103,22	miejska
Głogów	7117	102,17	99,83	miejska

Boguszów Gorce	1641	97,07	75,07	miejska
Chojnów	1241	85,10	82,29	miejska
Syców	1340	82,28	79,21	miejsko-wiejska
Paszowice	281	72,84	70,24	wiejska
Świerzawa	476	60,17	58,40	miejsko-wiejska
Bolesławiec	724	59,52	58,70	wiejska
Cieplowody	191	59,50	56,39	wiejska
Wleń	273	58,18	54,99	miejsko-wiejska
Jerzmanowa	167	57,29	53,52	wiejska
Siekierczyn	246	54,46	52,47	wiejska
Zawidów	232	51,67	49,89	miejska
Nowogrodzic	665	45,19	43,69	miejsko-wiejska
Warta Bolesławiecka	328	43,46	41,47	wiejska
Ruja	101	37,52	34,55	wiejska

Źródło: Bank Danych Regionalnych GUS.

Porównując dane z tabeli nr 36 i tabeli nr 32, zauważyć można, że liczba podmiotów gospodarczych w przeliczeniu na 1000 mieszkańców w większości gmin wiąże się z wysokością dochodów podatkowych na mieszkańca. Istnieje tu jednak kilka wyjątków. Wszystkie miasta, w których funkcjonuje sto lub więcej jednostek zarejestrowanych w systemie REGON na 1000 mieszkańców, notują dochody z tego tytułu na poziomie od około 1030 zł do 530 zł. Przodujące jednak w tym zestawieniu gminy wiejskie: Jerzmanowa, Warta Bolesławiecka i Bolesławiec, osiągające wysokie dochody z podatków, nie mogą uzyskiwać ich od nielicznych przedsiębiorstw zarejestrowanych na terenie gminy. Dominującymi czynnikami w samorządach tych, warunkującymi wysokość dochodów są bowiem warunki lokalizacyjne.

Można zatem stwierdzić, iż występują czynniki związane z potencjałem gminy, mające pozytywny wpływ na wysokość dochodów podatkowych. Są to:

- 1) duża liczba ludności;
- 2) duża liczba podmiotów gospodarczych;
- 3) duża liczba gospodarstw rolnych i użytków rolnych;
- 4) duża liczba użytków leśnych;
- 5) duży udział w powierzchni łącznej gminy gruntów i budynków zajętych na cele mieszkaniowe i gospodarcze;
- 6) duża liczba środków transportowych podlegających opodatkowaniu;
- 7) duża skuteczność władz lokalnych w egzekucji należnych podatków;
- 8) duży stopień aktywności mieszkańców gminy w sferze gospodarczej.

Wśród czynników związanych z potencjałem gminy, nie wpływających na poziom dochodów z podatków i opłat zaliczyć można:

- 1) liczbę przedsiębiorstw opłacających podatek dochodowy w formie karty podatkowej – ze względu na malejącą popularność tej formy opodatkowania i fakt, iż inny sposób rozliczania z fiskusem i tak generować będzie dochody do budżetu gminy (choć w innej kwocie) z tytułu udziału w podatkach stanowiących dochód budżetu państwa;
- 2) liczbę psów na terenie gminy i stawkę podatku od posiadania psów.

Do cech negatywnie wpływających na wielkość dochodów budżetu gminy z tytułu podatków i opłat, zaliczyć należy:

- 1) małą liczbę ludności;
- 2) małą liczbę podmiotów gospodarczych;
- 3) małą liczbę gospodarstw rolnych i użytków rolnych;
- 4) małą liczbę użytków leśnych;
- 5) niski udział w powierzchni łącznej gminy gruntów i nieruchomości zajętych na cele mieszkaniowe i gospodarcze;
- 6) małą liczbę środków transportowych podlegających opodatkowaniu;
- 7) małą skuteczność władz lokalnych w egzekucji należności podatkowych;
- 8) wysoka skłonność władz gminnych do umarzania podatków, stosowania ulg oraz preferencji (w krótkim okresie);
- 9) niski poziom aktywności mieszkańców gminy;
- 10) wysokie bezrobocie.

Władze samorządowe mogą zatem wpływać na wielkość dochodów własnych oddziałując na wymienione czynniki w zależności od celów, które chcą osiągnąć i potrzeb. Gminy ograniczone są jednak obowiązującym prawem, a w szczególności stawkami maksymalnymi w przypadku podatku od nieruchomości i środków transportowych. Poważną przeszkodą w kształtowaniu wielkości i struktury dochodów jest też brak władztwa podatkowego w przypadku jednego z głównych źródeł zasilania budżetu – podatków dochodowych.

Rolą samorządu gminnego jest zatem w głównej mierze oddziaływanie na te z wymienionych czynników, które zapewniają zwiększenie potencjału gminy, wpływając jednocześnie na sferę społeczną, gospodarczą i środowiskową. Władze gminy muszą więc stymulować proces rozwoju lokalnego. Pamiętać przy tym należy, iż proces ten niejednokrotnie wymaga rezygnacji z części dochodów przynależnych gminie. Zwiększając bowiem dochody podatkowe, obniża się atrakcyjność gminy dla potencjalnych inwestorów. Dotyczy to w szczególności podatku od nieruchomości i od

środków transportowych. Zmniejszając natomiast stawki obydwu podatków władze gminy mogą doprowadzić do zwiększenia ilości inwestycji, ale też wpłynąć mogą na większą skłonność do osiedlania się na terenie gminy, co z kolei wpłynie pozytywnie na dochody z podatku dochodowego od osób fizycznych zamieszkałych na terenie gminy. Zmniejszenie obciążeń fiskalnych pomimo spadku dochodów w krótkim okresie może spowodować ich przyrost w długim okresie. Nie jest to jednak pewne i zależy również od wielu czynników pozafiskalnych. W rozwoju lokalnym uczestniczy bowiem zbiór współzależnych podmiotów gospodarujących, działających na terenie gminy, z których każdy spełnia określone funkcje i dąży do realizacji własnych celów. Są to gospodarstwa domowe i gospodarstwa rolne, jednostki gospodarcze, różnego rodzaju instytucje, organizacje pozarządowe oraz gminne władze samorządowe.¹¹⁹ Podmioty te tworzą system gospodarki lokalnej, w którym szczególną rolę pełnią gminne władze samorządowe. Samorząd terytorialny jest bowiem elementem sterującym w tym systemie. W związku z tym podstawowym jego zadaniem jest tworzenie możliwie jak najlepszych walorów użytkowych:

- zamieszkania – obejmujących nie tylko dostępność mieszkań i warunki mieszkaniowe, ale również cały zespół ilościowych i jakościowych czynników kształtujących warunki bytu w miejscach zamieszkania;
- pracy – obejmujących możliwość uzyskania pracy i dostępność miejsca jej wykonywania;
- obsługi – obejmujących szeroki wachlarz podstawowych usług dla ludności w sferze bytowej, oświaty, ochrony zdrowia i opieki społecznej, kultury, rekreacji i wypoczynku, a także usług wyspecjalizowanych;
- środowiska przyrodniczego – obejmującego zasoby i walory oraz jakość tegoż środowiska zarówno w skali całej gminy, jak i jej poszczególnych fragmentów¹²⁰.

Działania władz lokalnych powinny mieć na celu poprawę wymienionych walorów. Wysokość realizowanych dochodów podatkowych musi zatem uwzględniać z jednej strony konieczność sfinansowania przez samorząd gminy działań inwestycyjnych, z drugiej jednak nie może hamować rozwoju poprzez zbyt wysokie

¹¹⁹ M. Ziółkowski, M. Goleń, *Zarządzanie strategiczne rozwojem lokalnym*. W: *Zarządzanie gospodarką i finansami gminy*. Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa 2003, str. 50.

¹²⁰ Ibidem, str. 50-51.

stawki podatków. Doświadczenia amerykańskie wskazują, że obniżenie podatków wcale nie musi wpłynąć na wzrost liczby firm i poprawę sytuacji już funkcjonujących. Na początku lat 80-tych XX wieku zrodził się ruch zwany „szkołą podaży”. Podstawowym hasłem ekonomistów zgrupowanych wokół A. Laffera było stwierdzenie, iż za wiele bolączek w państwie – niski poziom oszczędności, recesję, brak wzrostu produktywności oraz wysoką inflację, odpowiedzialne były hamujące efekty wysokich stóp podatkowych. Eksperyment „szkoły podażowej” polegał na obniżce większości stóp podatkowych w roku 1983 przez rząd Reagana. Uzyskane do dnia dzisiejszego dane wykazują, że cięcia podatkowe obniżyły dochody rządu federalnego i że coraz większe deficyty w kolejnych latach były częściowo konsekwencją podjętych kroków. Co prawda pewne pozytywne efekty zostały zaobserwowane, lecz zasadnicze przewidywanie ekonomii podażowej – że ilość pracy i oszczędności gwałtownie wzrosną – nie sprawdziło się.

Podobne zatem wskazówki przekazać należy polskim samorządom. Zbyt duże obniżki stawek podatków lokalnych spowodują jedynie większe trudności sfinansowania rozwoju lokalnego. Dużo większe znaczenie dla kształtowania przyszłych dochodów budżetu mają korzyści jakie daje gminie jej lokalizacja. Niestety brak takich korzyści w znacznym stopniu ogranicza możliwości rozwoju lokalnego. Gminy, które nie są w stanie korzystać z efektu lokalizacji mają w związku z tym mniejsze możliwości wykorzystania instrumentów interwencjonizmu samorządowego.

4.3 Zależności między warunkami lokalizacyjnymi a dochodami podatkowymi w gminach

Niewątpliwie najważniejszym czynnikiem wpływającym na poziom dochodów podatkowych są funkcje pełnione przez gminę w stosunku do bezpośredniego i dalszego otoczenia. Jedną z teorii opisujących zagadnienia związane z rozwojem lokalnym jest teoria lokalizacji¹²¹. Idea ta związana jest z ujęciem kosztu transportu zaopatrzenia w stosunku do kosztów transportu wyrobów gotowych. Optymalna lokalizacja występuje wtedy, kiedy wyznaczone koszty są najmniejsze. Oprócz kosztów transportu pod uwagę

¹²¹ G. Gorzelak, *Planowanie gospodarcze rozwoju lokalnego*. W: *Gmina, przedsiębiorczość, promocja*. Studia Regionalne i Lokalne, Warszawa 1992, str.24-26.

bierze się również inne czynniki, jak: koszt siły roboczej, energii, występowania kooperantów i dostawców, możliwości szkolenia nowych pracowników, dostępności połączeń telekomunikacyjnych, itp. Do tradycyjnej teorii lokalizacji współcześnie dodaje się również nowe czynniki: informację, kwalifikację kadry, jakość środowiska, postawy społeczności lokalnej, itp. W myśl tej idei tradycyjne zalety centrów miejskich i dużych ośrodków przemysłowych przeradzają się w ich wady, do których zalicza się: nadmierne stłoczenie, zły stan środowiska naturalnego, dużą liczbę patologii społecznych. Występowanie tych wad, w przeciwieństwie do zalet, nie wpływa ani w sposób negatywny, ani w pozytywny na wysokość dochodów gmin¹²².

O wiele trafniejszą, w stosunku do kształtowania polityki finansowej gmin, wydaje się być teoria bazy ekonomicznej¹²³. Powstała ona jako teoria przypisana regionowi, czyli jednostce terytorialnej większej niż gmina, lecz w praktyce stosowana jest także w skali lokalnej, dla obszarów uzależnionych od bogactw naturalnych, a także dla obszarów miejskich¹²⁴. Za podstawę tej teorii przyjęto założenie, że region jest bardzo wyczulony na zewnętrzne wpływy, czy to dotyczy zewnętrznego popytu na towary i usługi powstające w regionie, czy też polityki gospodarczej władz centralnych. Teoria zakłada, że w modelu bazy ekonomicznej, poziom produkcji i poziom zatrudnienia zależy od działalności eksportowej (na zewnątrz regionu lub gminy), która z kolei kształtowana jest przez popyt zewnętrzny i przez przywileje o charakterze gospodarczym nadanym przez władze centralną. Ponieważ gospodarka regionu (a także i gminy) ma charakter otwarty, to powinny w niej zajść procesy dostosowawcze do popytu zewnętrznego. W ramach tego procesu należy wyznaczyć konsensus między podstawowymi działami gospodarki lokalnej lub regionalnej, zwanymi działalnością bazową (w przypadku produkcji na zewnątrz) i działalnością niebazową, której istnienie często jest warunkowane funkcjami działalności bazowej¹²⁵.

¹²² Ibidem, str. 26.

¹²³ S. Korenik, *Teoria bazy ekonomicznej jako podstawa podbudowy procesów rozwoju lokalnego*. W: *Gospodarka lokalna w teorii i praktyce*. Prace naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu nr 807, Wydawnictwo AE we Wrocławiu, Wrocław 1999, str. 19-24.

¹²⁴ A. Klasik, *Zarządzanie rozwojem lokalnym*. W: *Zarządzanie rozwojem gmin w zespołach miejsko-przemysłowych*. Wydawnictwo AE w Katowicach, Katowice 1996, str.16.

¹²⁵ A. Fajferk, *Regionalna baza ekonomiczna*. W: *Studia rozpoznawcze gospodarczych podstaw rozwoju regionu*. PAN-KPZK, z. 145, Warszawa 1990, s.10.

Biorąc pod uwagę założenia teorii lokalizacji i teorii bazy ekonomicznej, spośród badanych gmin wyodrębnić można te, które pełnią funkcje centrów regionalnych, o dużym znaczeniu dla gospodarki regionu. Kryterium wyróżnienia tychże ośrodków stanowi z jednej strony liczba ludności, przesądzająca o wielkości rynku pracy i skali popytu lokalnego, z drugiej struktura i potencjał lokalnej gospodarki, mierzone liczbą przedsiębiorstw i udziałem poszczególnych sektorów: przemysłu, usług (w tym usług rynkowych i nierynkowych) i rolnictwa.

Wśród gmin o liczbie mieszkańców przekraczającej 50 tys. wymienić należy: Wrocław, Wałbrzych, Legnicę, Jelenią Górę, Lubin, Głogów i Świdnicę. Wśród gmin o liczbie mieszkańców nie przekraczającej 5 tys.: Ruż, Jerzmanowa, Ciepłowody, Paszowice, Zawidów, Siekierczyn i Wleń. Porównując liczbę ludności z bezwzględną liczbą zarejestrowanych podmiotów (jako miarą przestrzennej koncentracji działalności gospodarczej), zauważyć można, że w największych gminach w regionie działa najwięcej jednostek gospodarczych. Cechą charakterystyczną podatków lokalnych jest to, iż wysokość wpływów z ich tytułu nie zależy jedynie od liczby mieszkańców i ilości przedsiębiorstw, ale w znacznym stopniu od rodzaju działalności gospodarczej prowadzonej na terenie gminy. Dzięki konstrukcji podatku rolnego i leśnego również małe gminy wiejskie mają szanse na wysokie dochody z podatków lokalnych. Szczegółowe zestawienie przedstawiające liczbę ludności, liczbę przedsiębiorstw oraz udział poszczególnych sektorów w rynku pracy zawiera poniższa tabela.

Tabela 37. Zatrudnienie w poszczególnych sektorach gospodarki narodowej w badanych gminach.

Gmina	Ludność	Liczba przeds.	Zatrudnienie w sektorze rolnictwa (%)	Zatrudnienie w sektorze przemysłu (%)	Zatrudnienie w sektorze usług (%)	Wysokość dochodów z podatków i opłat na 1 mieszkańca
Wrocław	637 548	95 278	0,32	25,26	74,42	459,22
Wałbrzych	128 809	14 994	0,59	41,12	58,29	314,71
Legnica	106 525	12 532	0,46	33,49	66,04	442,68
Jelenia Góra	88 034	11 825	0,32	32,94	66,74	363,97
Lubin	77 973	8 238	0,63	37,93	61,44	392,28
Głogów	69 657	7 117	0,39	42,95	56,66	617,70
Świdnica	60 937	8 210	0,57	42,48	56,95	334,16
Dzierżoniów	35 162	4 487	0,22	41,14	58,64	362,48
Kłodzko	28 677	5 085	0,09	33,60	66,31	404,86
Boguszów – Gorce	16 905	1 641	2,90	36,41	60,69	162,21
Syców	16 286	1 340	3,52	42,16	54,32	299,07
Nowogrodzice	14 717	665	2,16	52,84	45,00	395,63
Chojnów	14 583	1 241	0,12	45,48	54,39	294,90
Bolesławiec	12 164	724	7,33	63,59	29,08	512,94

Świerzawa	7 911	476	8,33	38,18	53,49	460,01
Warta Bolesławiecka	7 548	328	5,86	47,07	47,07	836,50
Szczawno Zdrój	5 581	1 009	0,35	0,69	98,96	392,40
Wleń	4 692	273	4,41	12,35	83,24	299,61
Siekierczyn	4 517	246	0,00	32,15	67,85	376,89
Zawidów	4 490	232	0,15	59,82	40,03	285,71
Paszowice	3 858	281	5,28	51,03	43,70	396,83
Ciepłowody	3 210	191	32,86	20,48	46,67	427,15
Jerzmanowa	2 915	167	5,07	26,09	68,84	1040,67
Ruja	2 692	101	8,29	0,00	91,71	512,94

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Banku Danych Regionalnych GUS.

W tabeli zaznaczono poszczególne sektory w zależności od ich udziału w rynku pracy. Najciemniejsze pola oznaczają sektory o największej liczbie zatrudnionych w gminie, najjaśniejsze zaś o najmniejszej liczbie pracowników. Z tabeli tej można zaobserwować, iż we wszystkich spośród siedmiu największych miast w regionie (Wrocław, Wałbrzych, Legnica, Jelenia Góra, Lubin, Głogów i Świdnica) dominuje wyraźnie sektor usług. Również w kolejnych dwóch miastach – Dzierżoniowie i Kłodzku – pomimo relatywnie mniejszej liczby ludności w sektorze tym zatrudniona jest podobna część populacji. Co również łączy te dziewięć ośrodków to wielkość dochodów podatkowych, które zawierają się w przedziale od 530 zł do 1030 zł. Kolejne miasto – Boguszów – Gorce, pomimo podobnej struktury zatrudnienia, osiąga najniższe dochody spośród badanych gmin. Podyktowane jest to z jednej strony mniejszą liczbą przedsiębiorstw – podatników, jak i również bliskością Wałbrzycha, który stanowi atrakcyjniejsze miejsce zatrudnienia, na najsłabszym w województwie rynku pracy (bezrobocie w powiecie wałbrzyskim przekracza 30%).

Przyczyną niskich dochodów w Boguszowie, jak i w kilku innych gminach: Wleniu, Sycowie i Chojnowie jest też słaby popyt zewnętrzny, przejawiający w braku zainteresowania podmiotów gospodarczych ich potencjałem. Dominuje tu bowiem drobny handel i usługi, ukierunkowane jedynie na mieszkańców gminy. Liczba i skala tych przedsiębiorstw nie pozwala zatem na uzyskanie wysokich dochodów z podatku od nieruchomości, podatku od środków transportowych, a także opłat lokalnych. W dużych ośrodkach miejskich usługi świadczone są natomiast nie tylko w celu zaspokojenia podstawowych potrzeb mieszkańców (mieszkalnictwo, edukacja, usługi komunalne, drobny handel, itp.), lecz również potrzeb wyższego rzędu (rozrywka, kultura, sztuka, nauka, turystyka, itp.). Zgodnie z definicją udział dóbr wyższego rzędu w „koszyku”

konsumenta rośnie szybciej niż rosną jego dochody¹²⁶. Świadczy to o większym popycie zarówno wewnętrznym jak i zewnętrznym w tych miastach. Kształtując zatem poziom i strukturę dochodów własnych, gminy dążyć powinny do zwiększenia udziału w sektorze tych usług, które zidentyfikować można jako dobra wyższego rzędu. Ta pośrednia metoda wpływu na wielkość dochodów podatkowych, polegająca na stymulacji popytu na dobra wytwarzane lokalnie, jest jedyną jaką zidentyfikować można na podstawie przeprowadzonych obserwacji. Nie istnieją bowiem fiskalne instrumenty bezpośredniego oddziaływania na dochody wynikające z korzyści lokalizacyjnych.

Gminą, w której największa część mieszkańców zatrudniona jest w sektorze przemysłu jest Nowogrodziec. Spowodowane to jest z jednej strony długimi tradycjami przemysłowymi, w szczególności branży budowlanej oraz górnictwa i kopalnictwa, z drugiej strony funkcjonowaniem specjalnej strefy ekonomicznej. Jak już wspomniano wcześniej obecność takiej strefy nie generuje wpływów do budżetu gminy z tytułu podatków i opłat lokalnych. Być może dochody takie pojawią się w dłuższym okresie, gdy wygasną ulgi przyznawane inwestorom. Nie ma jednak pewności, iż wtedy przedsiębiorstwa te w dalszym ciągu będą funkcjonowały. W związku z tym, iż w chwili obecnej praktycznie wszystkie działające na terenie gminy przedsiębiorstwa zlokalizowane są na terenie strefy, dochody podatkowe gminy nie przekraczają 490 zł na jednego mieszkańca. Podobne cechy lokalizacyjne, z wyjątkiem obecności strefy ekonomicznej, zauważyć można w pozostałych badanych gminach z terenu powiatu bolesławieckiego: Warta Bolesławiecka i Bolesławiec. Tereny tych wiejskich gmin są bowiem od dziesięcioleci obszarem działalności górnictwa i kopalnictwa. Rozwój branży budowlanej niejako towarzyszył wydobyciu gliny i kamieni budowlanych. Dzięki temu w gminach tych dochody z podatków są wyższe nie tylko w porównaniu do gmin o podobnej liczbie ludności, lecz również w stosunku do większych ośrodków miejskich i wynoszą od 700 zł do ponad 1000 zł w przeliczeniu na 1 mieszkańca.

Do gmin o dominującym udziale sektora przemysłu wśród zatrudnionych zalicza się też miasto Zawidów, lecz znamieny jest fakt, iż w mieście funkcjonuje tylko jeden zakład przemysłowy, stąd niskie dochody z podatków lokalnych. Największa liczba zatrudnionych w przemyśle, czyli około 300 osób spośród 700 pracujących we wszystkich sektorach, znalazło zatrudnienie w Czechach. Dzięki bezpośredniemu

¹²⁶ B. Klimczak, *Mikroekonomia*, Wydawnictwo AE we Wrocławiu, Wrocław 2003, str. 166.

położeniu miasta na granicy państwa i bliskości zakładów Skody w Mlada Boleslav, zatrudnienie w tej firmie znalazło blisko 220 osób z Zawidowa. Około 50 osób zatrudnia natomiast firma Steinel – Electronic w Raspenavie. Położenie przygraniczne i bliskość czeskiego rynku pracy jest tu niewątpliwie atutem, pozwalającym na zwiększenie udziału gminy w podatku dochodowym od osób fizycznych zamieszkujących na terenie gminy. W sumie dochody podatkowe Zawidowa przekroczyły w 2004 roku 500 zł w przeliczeniu na mieszkańca, co należy uznać za niezły wynik.

Gminami, które pomimo małej liczby mieszkańców (a tym samym małym popycie wewnętrznym i małej koncentracji podmiotów gospodarczych) przekroczyły próg 500 zł dochodów podatkowych na mieszkańca, oprócz wspomnianych już wcześniej, są też: Jerzmanowa, Szczawno Zdrój, Siekierczyn, Ciepłowody i Ruja. W Szczawnie Zdroju – mieście położonym w bezpośrednim sąsiedztwie Wałbrzycha – nastąpił w ostatnich latach szybki wzrost liczby przedsiębiorstw. Inaczej jednak niż w przypadku Boguszoza, Szczawno skorzystało z tego sąsiedztwa przede wszystkim dzięki uzdrowiskowo – turystycznemu charakterowi. Stało się bowiem atrakcyjnym miejscem do zamieszkania dla zamożniejszych wałbrzyszan, a także chętnie odwiedzanym przez turystów. Ważną rolę usług turystycznych i okołoturystycznych podkreśla blisko 100% udział sektora usług na lokalnym rynku pracy.

Ciepłowody i Ruja to przykład typowo rolniczych gmin z marginalnym udziałem sektora przemysłu. Główne dochody budżetu gminy przynosi tu podatek rolny. Duży udział podatku rolnego w dochodach budżetowych zauważyć też można w gminie Jerzmanowa. Jednak podstawowym źródłem dochodu są tutaj wpływy z opłaty eksploatacyjnej. Pomimo tego dochody z podatków lokalnych i udziału w podatkach dochodowych należą tu do najwyższych w województwie. Dzieje się tak za sprawą wysokich wpływów z podatku od nieruchomości. Głównym jego płatnikiem jest przedsiębiorstwo KGHM S.A., wydobywające na terenie gminy rudę miedzi. Przedmiotem opodatkowania są budowle i nieruchomości gruntowe związane z eksploatacją złóż. W przypadku dochodów budżetowych związanych z wydobywaniem zasobów naturalnych trudno mówić o możliwościach ich kształtowania. Związane są one bowiem nierozzerwalnie i wyłącznie z działalnością wydobywczą, a ta z kolei uzależniona jest od obecności i zasobności złóż.

Z renty takiej korzystają także oprócz gminy Jerzmanowa: Lubin, Głogów i Warta Bolesławiecka, na terenie których również działa KGHM S.A. Niestety takie

uzależnienie od jednego przedsiębiorstwa zajmującego dominującą pozycję na rynku pracy niesie ze sobą zagrożenia związane z przyszłą jego działalnością. Sytuacja taka przypomina monopson na rynku czynników produkcji¹²⁷. KGHM może bowiem wpływać na obniżenie płacy przez zmniejszenie popytu na pracę, a tym samym zmniejszać dochody gminy z podatku dochodowego od osób fizycznych. Podobne zagrożenie wynikające z działania monopsonu obrazują zjawiska jakie miały miejsce w latach 90-tych w Wałbrzychu i Bogusławowie – Gorcach. Uzależnienie od kopalń węgla kamiennego jako głównych pracodawców a następnie ich likwidacja, spowodowała gigantyczny wzrost bezrobocia i tym samym drastyczne zmniejszenie dochodów uzyskiwanych przez te gminy.

Niektóre gminy korzystają z „sąsiedniego” rynku pracy. Chodzi tu o rynek pracy funkcjonujący w innych jednostkach samorządowych, położonych w bezpośredniej bliskości. Za przykład może tu posłużyć gmina wiejska Siekierczyn. W gminie tej głównym źródłem utrzymania mieszkańców jest praca w przemyśle lub usługach, jednak nie w firmach zarejestrowanych na terenie gminy. Spośród wszystkich zatrudnionych około 80% pracuje bowiem na terenie gmin Lubań i Bogatynia (w szczególności w kopalni i elektrowni „Turów”). Choć w statystykach nie ujmuje się osób prowadzących indywidualne gospodarstwa rolne (produkcja rolna na własne potrzeby), to według danych urzędu gminy utrzymuje się w ten sposób jedynie około 15% populacji. Przykład Siekierczyna i Zawidowa ukazuje znaczenie istnienia atrakcyjnego rynku pracy w odległości umożliwiającej podjęcie pracy przez mieszkańców mniejszych gmin. W województwie dolnośląskim jedynymi ośrodkami, które ze względu na niski poziom bezrobocia i liczbę funkcjonujących podmiotów gospodarczych są w stanie przyjąć pracowników z innych gmin, są: Wrocław, trzy byłe siedziby władz wojewódzkich – Jelenia Góra, Legnica i Wałbrzych, a także Polkowice (nie ujęte w badaniach). Dodatkowo położenie przygraniczne, w szczególności z Czechami (rynek pracy we wschodnich Niemczech charakteryzuje się stopą bezrobocia wyższą niż w przygranicznych powiatach polskich) może sprzyjać podejmowaniu pracy w ośrodkach takich jak: Liberec, Mlada Boleslav, Hradec Kralove, czy Praga. Nie bez znaczenia jest w tym przypadku możliwość dogodnego dojazdu do miejsca pracy. Gminy Siekierczyn i Zawidów mają lepsze połączenia komunikacyjne z miastami czeskimi, niż z Wrocławiem.

¹²⁷ B. Klimczak, *Mikroekonomia*. op. cit., str. 354.

Dobre skomunikowanie z Wrocławiem ma niewątpliwie wpływ na gwałtowny rozwój, ale tylko na gminy bezpośrednio sąsiadujące z tym miastem, które nie są jednak przedmiotami badań. Do gmin będących pod wpływem oddziaływania metropolii wrocławskiej zalicza się niekiedy Syców¹²⁸, lecz analiza rynku pracy i dochodów własnych tej gminy zdaje się tego nie potwierdzać. Wszystkie bowiem wielkości statystyczne nie odbiegają skalą od danych z podobnych wielkością i charakterem gmin dolnośląskich nie będących w sferze oddziaływania Wrocławia. Co ciekawe dochody Sycowa, pomimo obecności ważnego szlaku komunikacyjnego z Warszawy do Wrocławia (S8), nie różnią się znacząco od dochodów gmin, w których szlaków takich nie ma. Sama obecność dróg tranzytowych nie oznacza jednocześnie większych dochodów do budżetu gminy. Również przykład gminy Nowogrodziec wskazuje na niewielki wpływ obecności drogi krajowej nr 4 na poziom dochodów. Z tytułu podatku od nieruchomości, pozyskiwanego dzięki obecności trzech obiektów usługowych położonych wzdłuż trasy, gmina uzyskuje w skali roku jedynie około 2000 zł. Podobne obserwacje dotyczą gmin: Chojnów (droga A4) i Paszowice (S3).

Swoistą rentę lokalizacyjną związaną z możliwością rozwoju turystyki posiadają miasta Szczawno – Zdrój i Jelenia Góra. Z jednej strony dzięki ukształtowaniu terenu (szczególnie w Jeleniej Górze i bezpośredniej okolicy), z drugiej dzięki walorom uzdrowiskowym i zasobom wód leczniczych i mineralnych. Korzyści te przejawiają się w zwiększonym ruchu turystycznym, co z kolei generuje wyższe dochody z podatków państwowych i z majątku gminy.

Na zróżnicowanie przestrzenne dochodów wpływają też wykształcone w ciągu dziesiątek lat funkcje pełnione przez poszczególne ośrodki miejskie. Na podstawie wysokości dochodów własnych, a w szczególności dochodów z majątku gminy, zidentyfikować można te gminy, które pełnią funkcje lokalnych i regionalnych centrów gospodarczych, kulturalnych, edukacyjnych, społecznych i administracyjnych. Wśród miast takich wskazać można: Wrocław, Wałbrzych, Legnicę, Jelenią Górę, Głogów, Świdnicę, Lubin, Kłodzko, Dzierżoniów i Syców. Szczególnie niekorzystnie wypadają, z punktu widzenia maksymalizacji omawianej grupy dochodów, obszary wiejskie. Związane to jest z małą liczbą ludności, niskim poziomem zurbanizowania, małą liczbą

¹²⁸ S. Korenik, *Dysproporcje w rozwoju regionów Polski – wybrane aspekty*. Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Wrocław 2003, str. 199 – 217.

przedsiębiorstw i w związku z tym brakiem przesłanek do lokalizacji nowych przedsiębiorstw na tych terenach.

Podsumowując, wymienić można następujące czynniki lokalizacyjne korzystnie wpływające na wielkość dochodów budżetów gmin z podatków i opłat lokalnych:

- 1) Skala popytu wewnętrznego i zewnętrznego, o którym decyduje liczba ludności, wielkość rynku zbytu i rynku pracy oraz liczba przedsiębiorstw, na który gmina ma możliwość pośredniego oddziaływania;
- 2) Obecność eksploatowanych złóż kopalin, na których występowanie gmina nie ma wpływu;
- 3) Korzystne warunki do funkcjonowania gospodarstw rolnych – uwarunkowane geograficznie ale w pewnym zakresie związane z polityką fiskalną gminy;
- 4) Sprzyjające warunki do rozwoju turystyki i lecznictwa uzdrowiskowego – na które gmina może wpływać w podobnym zakresie jak w przypadku rolnictwa.

Wśród czynników, które nie mają bezpośredniego wpływu na poziom dochodów z podatków i opłat lokalnych ale tylko w krótkim okresie wymienić można:

- 1) Obecność tranzytowych szlaków komunikacyjnych;
- 2) Funkcjonowanie specjalnych stref ekonomicznych.

A do czynników wpływających na obniżenie dochodów z podatków i opłat lokalnych zaliczają się następujące:

- 1) Bliskość ośrodka o większym i atrakcyjniejszym rynku pracy (za wyjątkiem gmin podwrocławskich), powodująca migracje ludności w poszukiwaniu zatrudnienia;
- 2) Niski poziom popytu wewnętrznego, przejawiający się małą liczbą ludności i małą liczbą przedsiębiorstw;
- 3) Słabość sieci komunikacyjnej;
- 4) Słaby popyt zewnętrzny lub utrudnienia w dostępie do rynków zewnętrznych spowodowane brakami infrastrukturalnymi.

W przypadku dochodów podatkowych, które generowane są dzięki wymienionym czynnikom, czyli dzięki istnieniu renty lokalizacyjnej, możliwość oddziaływania gmin na ich wielkość i strukturę jest niewielka. Rolą samorządu terytorialnego jest w tym przypadku stymulowanie popytu wewnętrznego i zewnętrznego na dobra powstające na terenie gminy. Nie jest to zadanie łatwe. Samorządy dysponują zbyt małymi zasobami finansowymi aby stać się konsumentami napędzającymi popyt. Jedynie poprzez tworzenie korzystnych warunków do lokalizacji

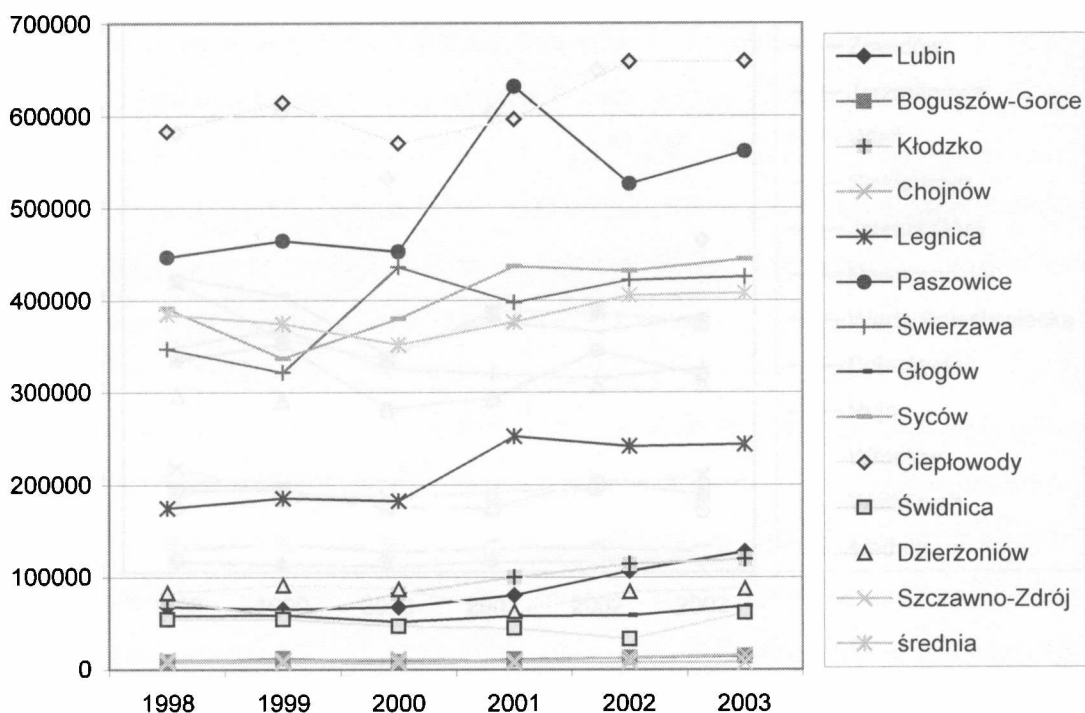
przedsiębiorstw nowych i rozwoju istniejących przedsiębiorstw oraz poprzez tworzenie korzystnych warunków zamieszkiwania ludności mogą osiągnąć ten cel.

Podstawowym narzędziem, związanym z polityką dochodową gminy, służącym realizacji tak zidentyfikowanego celu jest podatek od nieruchomości. Władze samorządowe mogą poprzez stawki tego podatku oraz zwolnienia konkurować z innymi gminami o inwestorów i mieszkańców. Konieczna jest przy tym zmiana w podejściu do funkcji pełnionych przez gminę. Nie wystarczy w tym przypadku obsługiwać mieszkańców, tzn. zaspokajać potrzeby w miarę ich pojawiania się, ale przewidywać przyszłe potrzeby i przygotowywać rozwiązania służące ich zaspokojeniu w przyszłości. Wiąże się to z przygotowywaniem planów zagospodarowania przestrzennego, wieloletnich planów i programów inwestycyjnych, strategii rozwoju (planów strategicznych) i planów rozwoju lokalnego (planów operacyjnych). Najważniejszymi zadaniami samorządu gminy w tym zakresie są te związane z infrastrukturą komunalną i drogową oraz przygotowaniem terenów pod inwestycje i budownictwo mieszkaniowe. Inwestycje te są jednocześnie najbardziej kosztownymi spośród wszystkich zadań realizowanych przez gminy. Dlatego w niektórych z badanych samorządów, takich jak: Wleń, Świerzawa, Ruja czy Ciepłowody, są one odkładane na przyszłość. W innych takich jak: Bolesławiec, Nowogrodzic, Warta Bolesławiecka czy Syców, władze zdecydowały się na podjęcie ich w pierwszej kolejności. Co na przykład w Bolesławcu już przyniosło efekty w postaci wzrostu liczby ludności i liczby zarejestrowanych przedsiębiorstw, a w efekcie wzrostu dochodów.

4.4 Rola dochodów podatkowych w procesie kształtowania dynamiki rozwoju lokalnego

W poprzednich rozdziałach analizie poddane zostały różnice w poziomie rozwoju lokalnego w poszczególnych gminach, a także w dynamice tego procesu. Aby sprawdzić jakie możliwości otwierają się przed samorządami lokalnymi w kształtowaniu dochodów z podatków i opłat w zależności od tempa zmian warunków panujących w gminie, prześledzić należy zmiany w poziomie tych dochodów w ostatnich latach.

Wykres 3. Gminy, w których zwiększyły się dochody z podatku rolnego w latach 1998-2003.

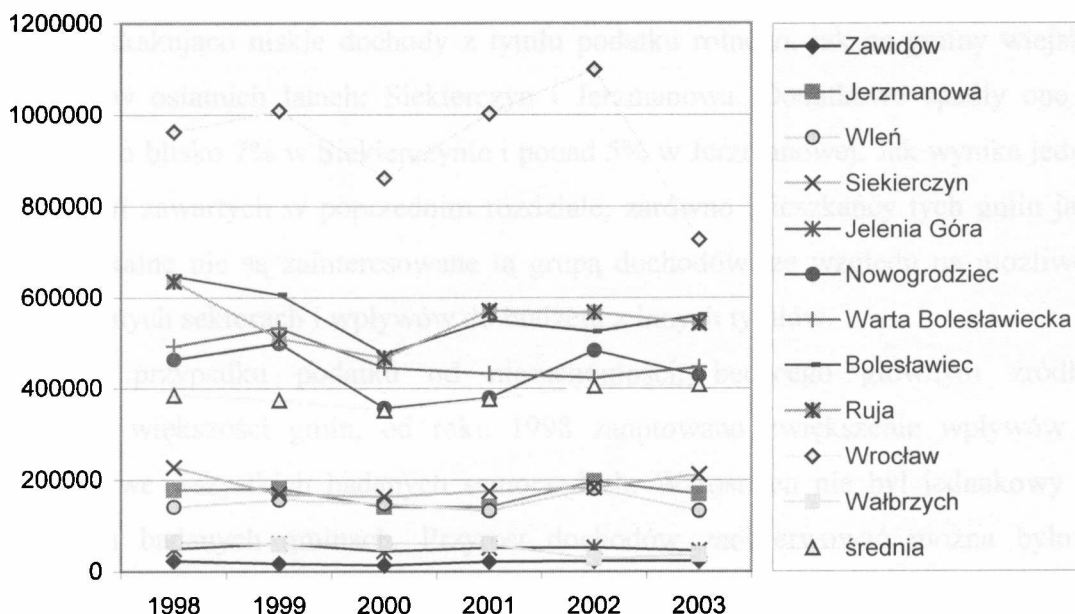


Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Banku Danych Regionalnych GUS.

W latach 1998 – 2003 w 13 spośród analizowanych gmin udział podatku rolnego w budżecie się zwiększył. Zauważyć można, iż najwyższe dochody notowały w całym tym okresie gminy wiejskie: Cieplowody i Paszowice, oraz miejsko – wiejskie Syców i Świerzawa. Najszybciej natomiast dochody te rosły w gminach miejskich: Lubin (o 187,68% w stosunku do roku 1998), Boguszów – Gorce (168,28%), Kłodzko (157,63%), Chojnów (147,25%) i Legnica (139,30%). W typowo rolniczych gminach Paszowice i Cieplowody wzrost ten wynosił odpowiednio 125,60% i 112,98%.

O ile wysoki poziom i przyrost dochodów z podatku rolnego w gminach wiejskich i miejsko – wiejskich nie powinien dziwić, o tyle zaskakujące są dane dotyczące miast. W przypadku Chojnowa i Boguszoza główną przyczyną takiej sytuacji było wysokie bezrobocie i coraz częstsza „ucieczka” osób bez pracy do zajęć typowo rolniczych. W Boguszu – Gorchach, mieście kojarzonym do tej pory z przemysłem wydobywczym, zauważyć można znaczną powierzchnię terenów związanych z działalnością rolną. Występują tu głównie małe działki nie przekraczające kilku hektarów, a uprawy są bardzo zróżnicowane.

Wykres 4. Gminy, w których zmniejszyły się dochody z podatku rolnego w latach 1998-2003.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Banku Danych Regionalnych GUS.

Wyższe od średnich dochodów z podatku rolnego, wynoszących w 2003 roku w województwie dolnośląskim nieco powyżej 400 tys. zł (przy zmianie w stosunku do 1998 roku wynoszącej 106%) zanotowano w: Ciepłowodach, Paszowicach, Sycowie, Świerzawie, a także we Wrocławiu, i w gminach Bolesławiec, Ruja, Warta Bolesławiecka i Nowogrodzic, z tym jednak, iż w ostatnich pięciu gminach dochody te w 2003 roku były niższe niż w 1998. Największy spadek nastąpił we Wrocławiu, przy czym największy skok nastąpił dopiero w ostatnim roku. Wrocław, dzięki znacznej ilości gruntów rolnych, jest miastem o zróżnicowanym potencjale rozwoju, jednak dzięki szybkiemu rozwojowi sektora usług, należy przypuszczać, iż tendencja ta utrzyma się w przyszłych latach. Równie wysokie dochody z podatku rolnego osiąga Legnica, natomiast dwa inne duże ośrodki miejskie: Wałbrzych i Jelenia Góra uzyskują bardzo małe dochody, przede wszystkim ze względu na ukształtowanie terenu i krótki okres wegetacji, które nie sprzyjają działalności rolniczej.

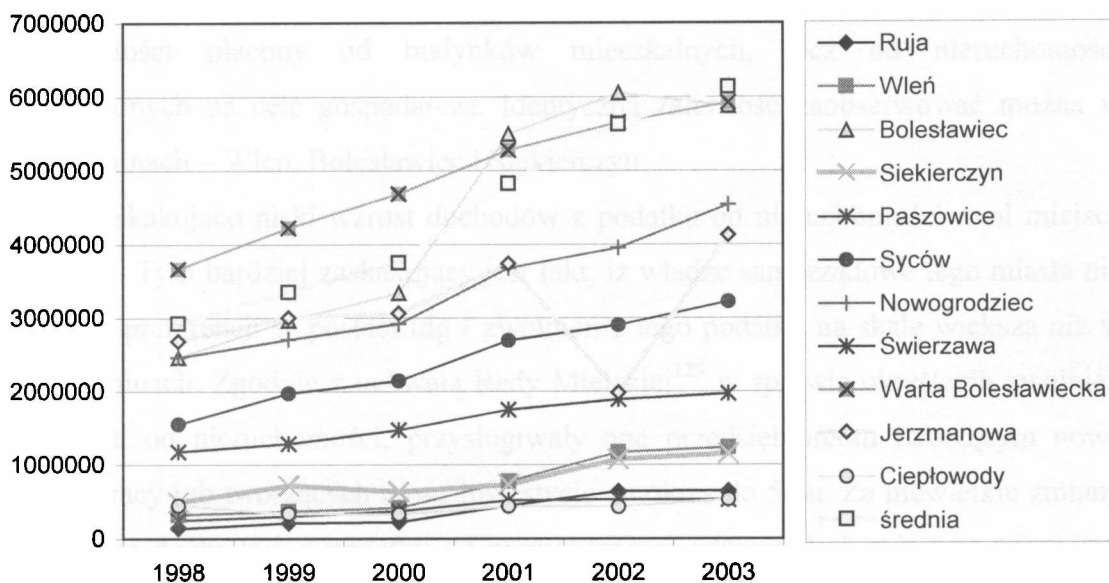
W gminach gdzie dochody z podatku rolnego rosły w ostatnich latach, wzrost poziomu tych dochodów wynosił w większości gmin 15%. Natomiast w gminach, w których dochody te spadały, zmiany zazwyczaj nie były większe niż 15%. Jedynie w miastach Wrocław i Wałbrzych były one większe i wynosiły odpowiednio 25% i 45%. W tym drugim przypadku związane to było między innymi z koniecznością wykupu

gruntów pod specjalną strefę ekonomiczną, a niejednokrotnie także z faktem porzucania działalności rolnej na rzecz pracy w tzw. „bieda szybach”.

Zaskakująco niskie dochody z tytułu podatku rolnego, jak na gminy wiejskie, notowały w ostatnich latach: Siekierczyn i Jerzmanowa. Dodatkowo spadły one od 1998 roku o blisko 7% w Siekierczynie i ponad 5% w Jerzmanowej. Jak wynika jednak z rozważań zawartych w poprzednim rozdziale, zarówno mieszkańcy tych gmin jak i władze lokalne nie są zainteresowane tą grupą dochodów, ze względu na możliwość pracy w innych sektorach i wpływów do budżetu z innych tytułów.

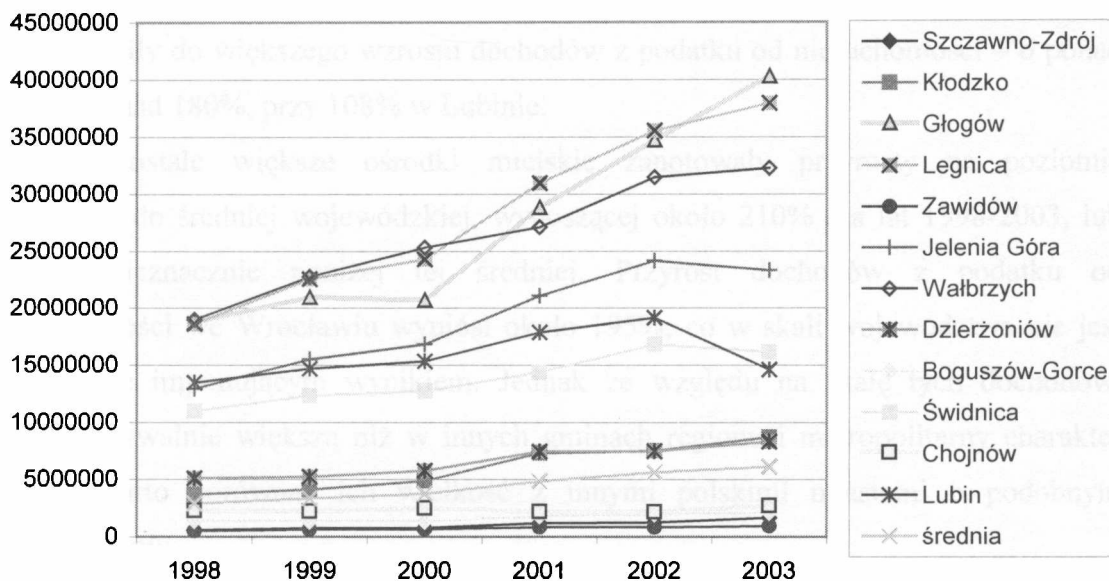
W przypadku podatku od nieruchomości, będącego głównym źródłem dochodów większości gmin, od roku 1998 zanotowano zwiększenie wpływów do budżetów we wszystkich badanych samorządach. Wzrost ten nie był jednakowy we wszystkich badanych gminach. Przyrost dochodów zaobserwować można było w gminach każdego typu, bez względu na liczbę ludności i ich powierzchnię. Kryterium różnicowania tempa tego przyrostu stanowią zatem czynniki związane z indywidualnymi cechami jednostek samorządu terytorialnego. Do gmin, w których wzrost dochodów z tytułu podatku od nieruchomości kształtował się ponad średnim wzrostem dla wszystkich gmin województwa (wynoszącym 210%) należą: Ruja (464% wzrost w latach 1998-2003), Wleń (378%), Szczawno Zdrój (284%), Bolesławiec (239%), Kłodzko (235%), Siekierczyn (231%), Głogów (214%) oraz Paszowice (214%). Najniższy zaś przyrost zanotowano w gminach: Świdnica (147%), Ciepłowody (119%), Chojnów (118%) i Lubin (108%).

Wykres 5. Dochody z podatku od nieruchomości w gminach wiejskich i miejsko - wiejskich w latach 1998-2003.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Banku Danych Regionalnych GUS.

Wykres 6. Dochody z podatku od nieruchomości w gminach miejskich w latach 1998-2003.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Banku Danych Regionalnych GUS.

W gminie Ruja, gdzie przyrost dochodów z tytułu podatku od nieruchomości był najszybszy, jednocześnie zanotowano spadek dochodów z podatku rolnego. Może to oznaczać, iż zmiany te doprowadzą w przyszłości do zmiany dominującej funkcji rolniczej na funkcję przemysłową lub usługową. Jest to do dalece prawdopodobne dzięki bliskości dużego ośrodka miejskiego, jakim jest Legnica. Przyrostowi wpływów z

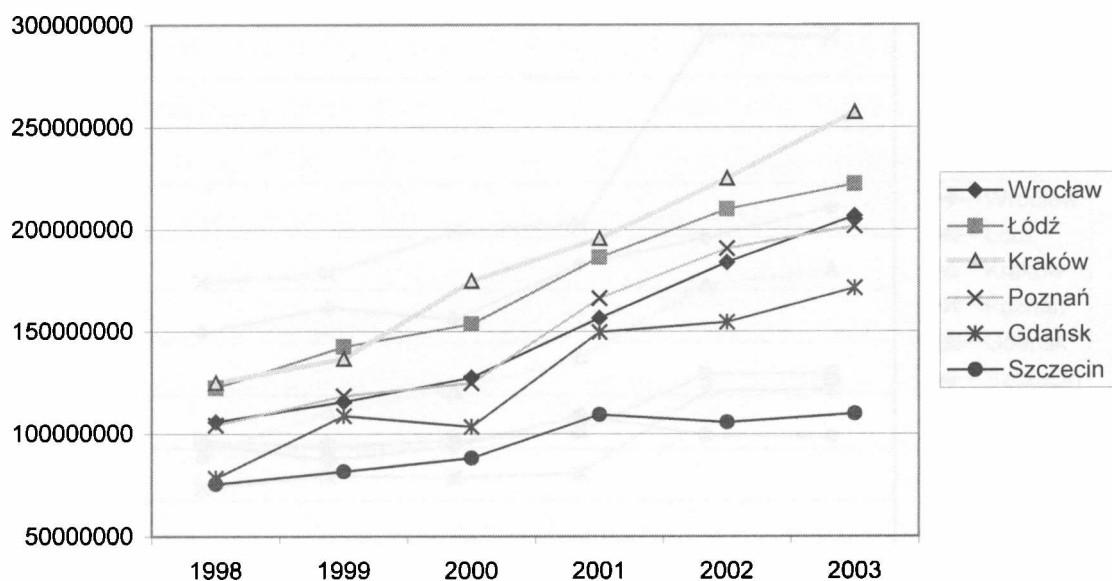
podatku od nieruchomości nie towarzyszy jednak wzrost liczby ludności. W tych samych latach liczba mieszkańców gminy Ruja spadła o blisko 6% (około 250 osób). Źródłem zwiększających się wpływów do budżetu nie jest więc podatek od nieruchomości płacony od budynków mieszkalnych, lecz od nieruchomości przeznaczonych na cele gospodarcze. Identyczną zależność zaobserwować można w innych gminach – Wleń, Bolesławiec i Siekierczyn.

Zaskakująco niski wzrost dochodów z podatku od nieruchomości miał miejsce w Lubinie. Tym bardziej zaskakujący jest fakt, iż władze samorządowe tego miasta nie stosowały preferencji w postaci ulg i zwolnień z tego podatku na skalę większą niż w innych gminach. Zgodnie z uchwałą Rady Miejskiej¹²⁹ w sprawie określenia zwolnień w podatku od nieruchomości, przysługiwały one przedsiębiorcom tworzącym nowe miejsca pracy lub tworzącym nowe inwestycje na okres do 5 lat. Za niewielkie zmiany w poziomie dochodów z podatku od nieruchomości odpowiada bowiem w znacznym stopniu specjalna strefa ekonomiczna, funkcjonująca na terenie miasta. Wszystkie większe przedsiębiorstwa (za wyjątkiem hipermarketów) tam bowiem lokowały swoje siedziby. Nie tłumaczy to jednak całkowicie zaistniałych zmian, ponieważ pomimo funkcjonowania podobnych stref w Legnicy i Nowogrodźcu, samorządy tych gmin doprowadziły do większego wzrostu dochodów z podatku od nieruchomości – o ponad 200% i ponad 180%, przy 108% w Lubinie.

Pozostałe większe ośrodki miejskie zanotowały przyrosty na poziomie zbliżonym do średniej wojewódzkiej, wynoszącej około 210% dla lat 1998-2003, lub poniżej nieznacznie poniżej tej średniej. Przyrost dochodów z podatku od nieruchomości we Wrocławiu wyniósł około 195%, co w skali województwa nie jest szczególnie imponującym wynikiem. Jednak ze względu na skalę tych dochodów, nieporównywalnie większą niż w innych gminach regionu i metropolitarny charakter miasta, warto porównać ich wielkość z innymi polskimi miastami o podobnym oddziaływaniu.

¹²⁹ Uchwała nr LXII/415/2001 Rady Miejskiej w Lubinie z dnia 23 października 2001 roku.

Wykres 7. Dochody z podatku od nieruchomości we Wrocławiu i innych porównywalnych polskich ośrodkach miejskich w latach 1998-2003.

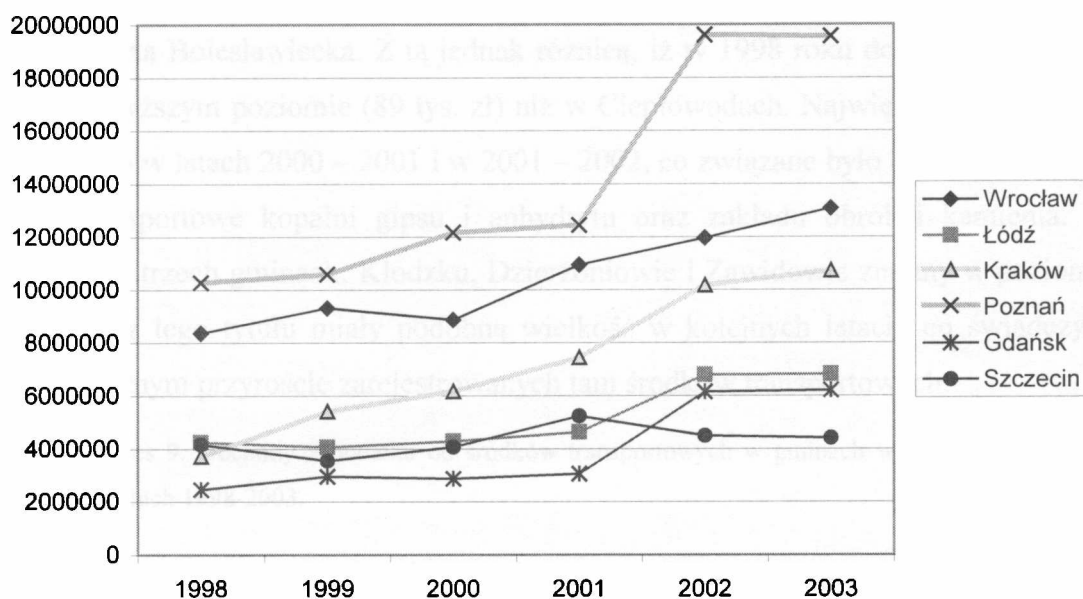


Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Banku Danych Regionalnych GUS.

Zauważyć można, iż na skalę dochodów z podatku od nieruchomości wpływ ma przede wszystkim liczba ludności, z dwoma jednak wyjątkami. Od 2000 roku mniejszy od Łodzi (przyrost o 181%) – Kraków (206%) notuje wyższe dochody oraz mniejszy od Wrocławia – Poznań (193%) przez cały analizowany okres osiągał dochody w podobnej wysokości. Największy przyrost o prawie 219% zanotował Gdańsk, a najmniejszy o 145% Szczecin. Można zatem stwierdzić, iż we Wrocławiu poziom dochodów z podatku od nieruchomości nie odbiega znacząco od innych podobnych ośrodków metropolitarnych w kraju.

Inaczej ma się sytuacja w przypadku podatku od środków transportowych. Tutaj pod względem wysokości dochodów przoduje Poznań, lecz największą dynamiką zmian tych dochodów cechuje się Kraków (zmiana 288% w latach 1998-2003). Wrocław pod względem wysokości dochodów plasuje się obecnie na drugim miejscu, lecz systematycznie zmniejsza się różnica między tym miastem a Krakowem ze względu na przyrost tych dochodów jedynie o 156%. Z pozostałych miast we wszystkich, za wyjątkiem Szczecina (106%), przyrost dochodów z podatku od środków transportowych był wyższy: w Poznaniu 190%, w Łodzi 160%, w Gdańsku 252%.

Wykres 8. Dochody z podatku od środków transportowych we Wrocławiu i innych porównywalnych polskich ośrodkach miejskich w latach 1998-2003.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Banku Danych Regionalnych GUS.

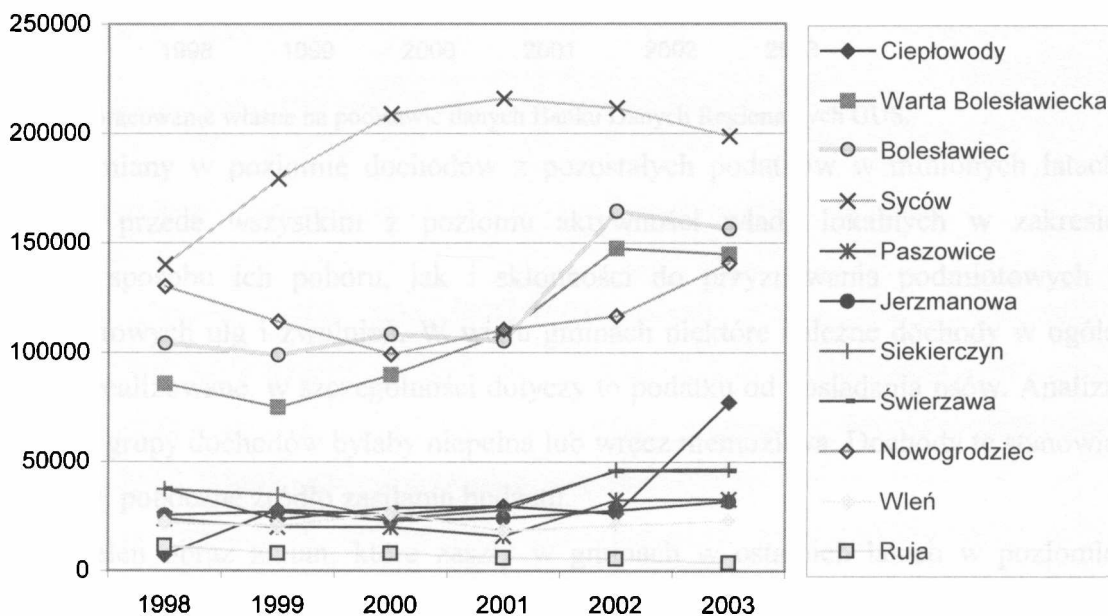
Wśród pozostałych badanych gmin jedynie trzy zanotowały spadek dochodów z podatku od środków transportowych. Największy ich spadek miał miejsce w gminie wiejskiej Ruja – o ponad 68% w latach 1998 – 2003, z czego największe spadki miały miejsce w latach 1998 – 1999 i 2002 – 2003. Kolejną gminą, w której dochody te zmniejszyły się jest Chojnów. Największe spadki miały tu miejsce w latach 1999 – 2000 i 2001 – 2002, a w całym analizowanym okresie dochody te zmniejszyły się o blisko 27%. Największą gminą, w której dochody z podatku od środków transportowych zmniejszyły o niecałe 17% jest Wałbrzych.

Zaledwie pięć gmin spośród wszystkich badanych zanotowało przyrost dochodów z podatku od środków transportowych powyżej średniej wojewódzkiej wynoszącej 156,93% w latach 1998 – 2003. Do gmin tych należą: Ciepłowody (1082%), Kłodzko (171%), Warta Bolesławiecka (169%), Dzierżoniów (164%) i Zawidów (160%). Dochody budżetowe Wrocławia z tego tytułu plasowały się w pobliżu średniej.

Olbrzymi wzrost dochodów z podatku od środków transportowych w Ciepłowodach spowodowany był w głównej mierze niskimi dochodami z tego tytułu w 1998 roku na poziomie zaledwie 7 tys. zł. W roku 1999 dzięki rozpoczęciu działalności przez cztery firmy w branży budowlanej dochody te wzrosły o 395% w skali roku.

Następny duży wzrost dochodów, o 293% do kwoty 77 tys. zł w latach 2002 – 2003, dzięki pojawieniu się na terenie gminy dwóch dużych firm z branży transportu i gospodarki magazynowej. Podobny skokowy wzrost dochodów zauważalny był w gminie Warta Bolesławiecka. Z tą jednak różnicą, iż w 1998 roku dochody te były na znacznie wyższym poziomie (89 tys. zł) niż w Ciepłowodach. Największy ich przyrost zanotowano w latach 2000 – 2001 i w 2001 – 2002, co związane było z inwestycjami w środki transportowe kopalni gipsu i anhydrytu oraz zakładu obróbki kamienia. W pozostałych trzech gminach: Kłodzku, Dzierżoniowie i Zawidowie zmiany w poziomie dochodów z tego tytułu miały podobną wielkość w kolejnych latach, co świadczy o systematycznym przyroście zarejestrowanych tam środków transportowych.

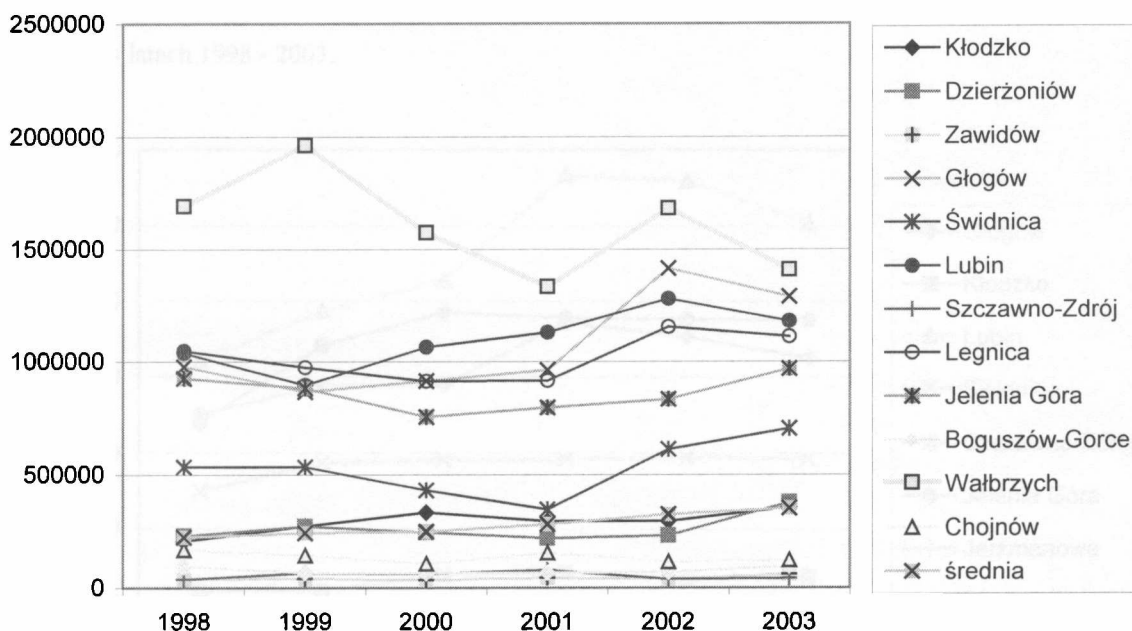
Wykres 9. Dochody z podatku od środków transportowych w gminach wiejskich i miejsko – wiejskich w latach 1998-2003.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Banku Danych Regionalnych GUS.

W przypadku większości gmin, na co wskazuje też przebieg średniej dla województwa, największy wzrost wpływów osiągniętych z tytułu podatku od środków transportowych zanotowano w roku 2001 i 2002. W niektórych gminach w latach tych nastąpiło odwrócenie trendu spadkowego, jak np. w Nowogrodzcu, Legnicy, Jeleniej Górze, czy Świdnicy. Jednak w roku 2003 przyrost ten był już wolniejszy, a w części samorządów nastąpił spadek dochodów z tego tytułu, jak np. w Wałbrzychu, Głogowie, Lubinie, Legnicy, Sycowie, Bolesławcu i Warcie Bolesławieckiej.

Wykres 10. Dochody z podatku od środków transportowych w gminach miejskich w latach 1998-2003.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Banku Danych Regionalnych GUS.

Zmiany w poziomie dochodów z pozostałych podatków w minionych latach wynikały przede wszystkim z poziomu aktywności władz lokalnych w zakresie zarówno sposobu ich poboru, jak i skłonności do przyznawania podmiotowych i przedmiotowych ulg i zwolnień. W wielu gminach niektóre należne dochody w ogóle nie były realizowane, w szczególności dotyczy to podatku od posiadania psów. Analiza zatem tej grupy dochodów byłaby niepełna lub wręcz niemożliwa. Dochody te stanowią zazwyczaj poboczne źródło zasilania budżetu.

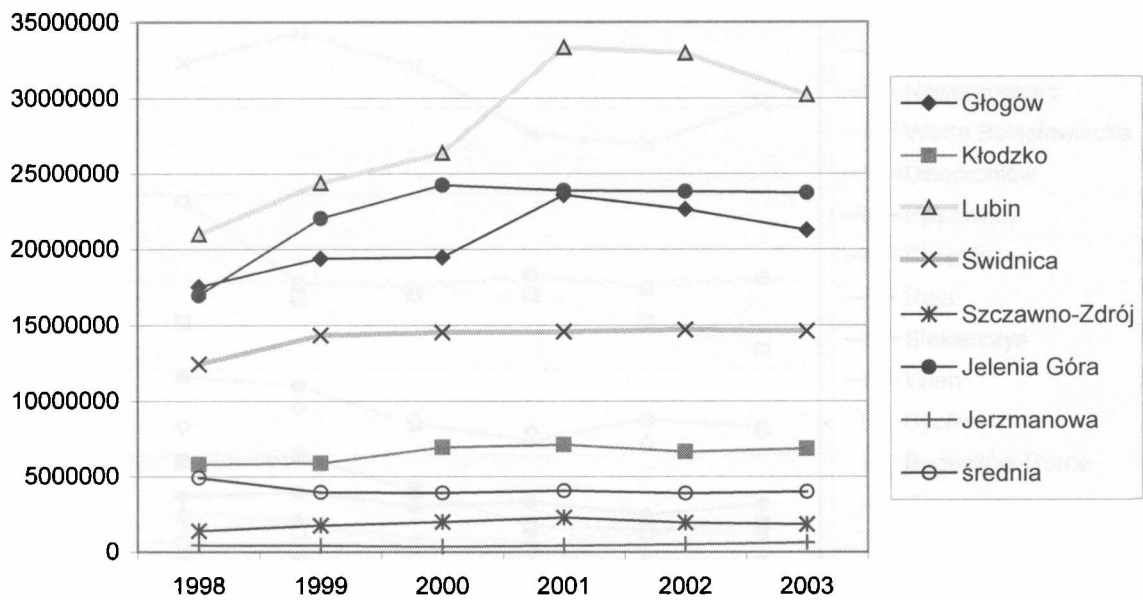
Pełen obraz zmian, które zaszły w gminach w ostatnich latach w poziomie dochodów własnych, umożliwia analiza dochodów z podatków dochodowych. Bowiem wysokość tych wpływów do budżetu gminnych związana jest zarówno z aktywnością zawodową mieszkańców, a także z liczbą i kondycją działających przedsiębiorstw.

Wśród gmin, w których zwiększyły się dochody z podatku dochodowego od osób fizycznych znalazło się jedynie 7 gmin: Lubin (zmiana o 144% w latach 1998 – 2003), Jerzmanowa (142%), Jelenia Góra (140%), Szczawno Zdrój (133%), Głogów (121%), Kłodzko (118%), Świdnica (118%). Nie jest to duża liczba zważywszy na to, iż w 1998 roku udział w podatku tym wynosił 16%¹³⁰, a w latach 1999-2003 – 27,6%. W

¹³⁰ Ustawa z dnia 10 grudnia 1993 o finansowaniu gmin. t.j. Dz.U. 1998, nr 30, poz. 164.

większości gmin dochody z tego tytułu zmniejszyły się a w niektórych, jak np. Wałbrzych, Ruja i Paszowice spadły w analizowanym okresie o ponad połowę.

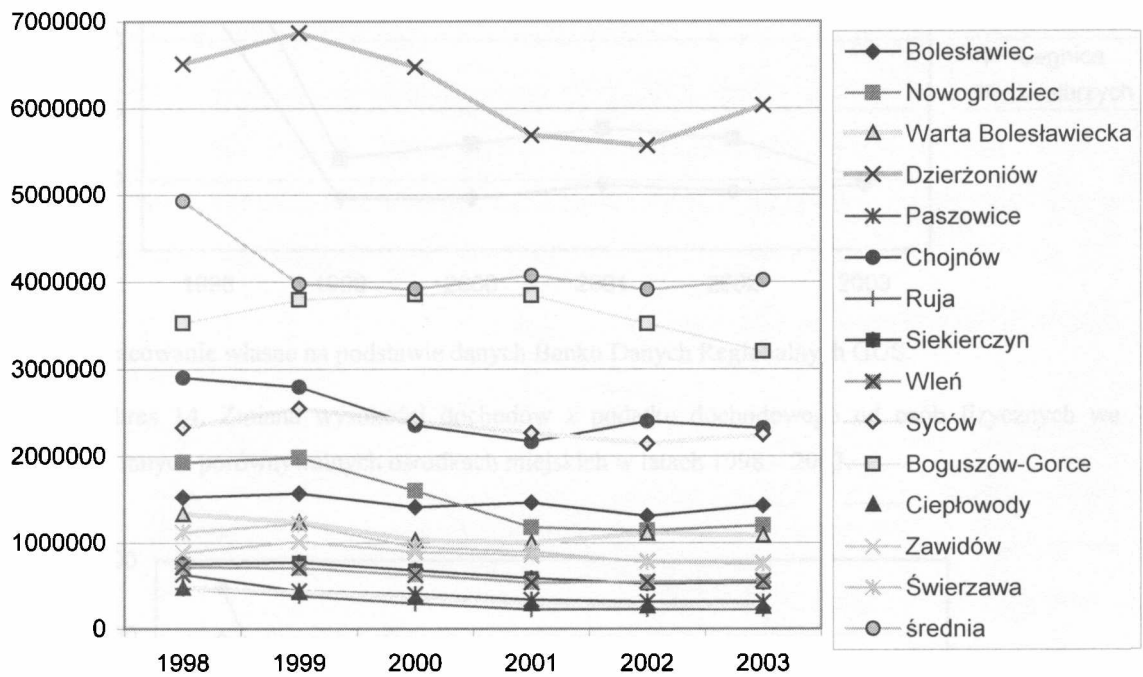
Wykres 11. Gminy, w których zwiększyły się dochody z podatku dochodowego od osób fizycznych w latach 1998 - 2003.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Banku Danych Regionalnych GUS.

Co ciekawe wśród gmin, w których dochody wzrosły dominują miasta o dochodach wyższych od średniej dla badanych samorządów. Wyjątkiem są tu Szczawno Zdrój i Jerzmanowa, które czerpią korzyści z opisanych wcześniej warunków lokalizacyjnych innych niż związanych z wielkością rynku. Wśród gmin, w których dochody się zmniejszyły dominują mniejsze jednostki, za wyjątkiem Wałbrzycha, Legnicy i Dzierżoniowa. Sytuacja taka spowodowana była w szczególności wysokim poziomem bezrobocia w tym okresie i ogólną sytuacją gospodarczą kraju i województwa. Dodatkowo w latach 1996 – 1999 w celu łagodzenia skutków finansowych zmiany konstrukcji udziału, zastosowano specjalny współczynnik skorygowanego udziału, który spłaszczał nieco strukturę dochodów gmin z podatku dochodowego od osób fizycznych.

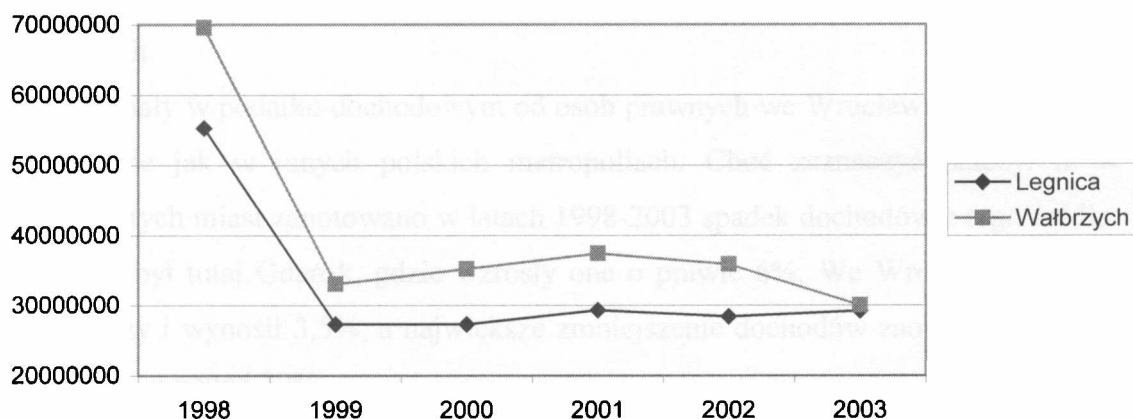
Wykres 12. Gminy, w których zmniejszyły się dochody z podatku dochodowego od osób fizycznych w latach 1998 – 2003.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Banku Danych Regionalnych GUS.

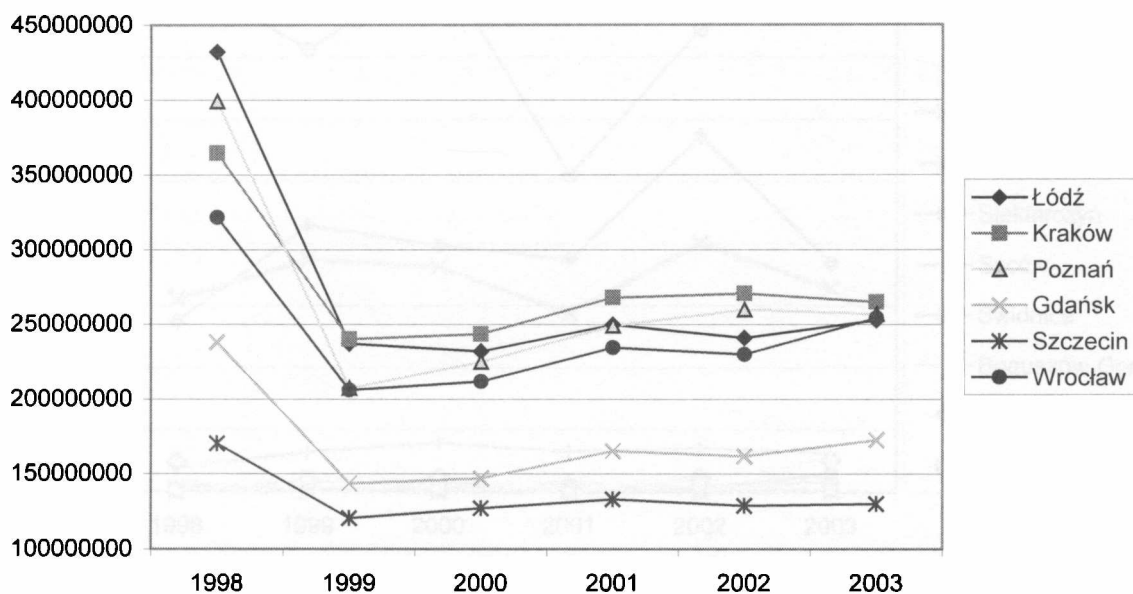
Największe zmiany w poziomie dochodów z podatku dochodowego od osób fizycznych w dużych miastach: Wrocławiu, Wałbrzychu i Legnicy miały miejsce w latach 1998 – 1999. Tak duży spadek nie mógł być spowodowany regulacjami prawnymi, gdyż wskaźnik korygujący istniał zarówno w roku 1998, jak i w 1999. Co prawda w 1999 r. obowiązywać zaczęła nowa ustawa regulująca dochody gmin, lecz zwiększała ona ich udział w tym podatku. Dlatego przyczyn tych zmian należy upatrywać w czynnikach makroekonomicznych, które najprawdopodobniej wpłynęły w większym stopniu na duże ośrodki miejskie. Podobna sytuacja zaistniała w innych, podobnych do Wrocławia miastach pełniących funkcje metropolitarne.

Wykres 13. Zmiana wysokości dochodów z podatku dochodowego od osób fizycznych w Wałbrzychu i Legnicy w latach 1998 – 2003.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Banku Danych Regionalnych GUS.

Wykres 14. Zmiana wysokości dochodów z podatku dochodowego od osób fizycznych we Wrocławiu i innych porównywalnych ośrodkach miejskich w latach 1998 – 2003.



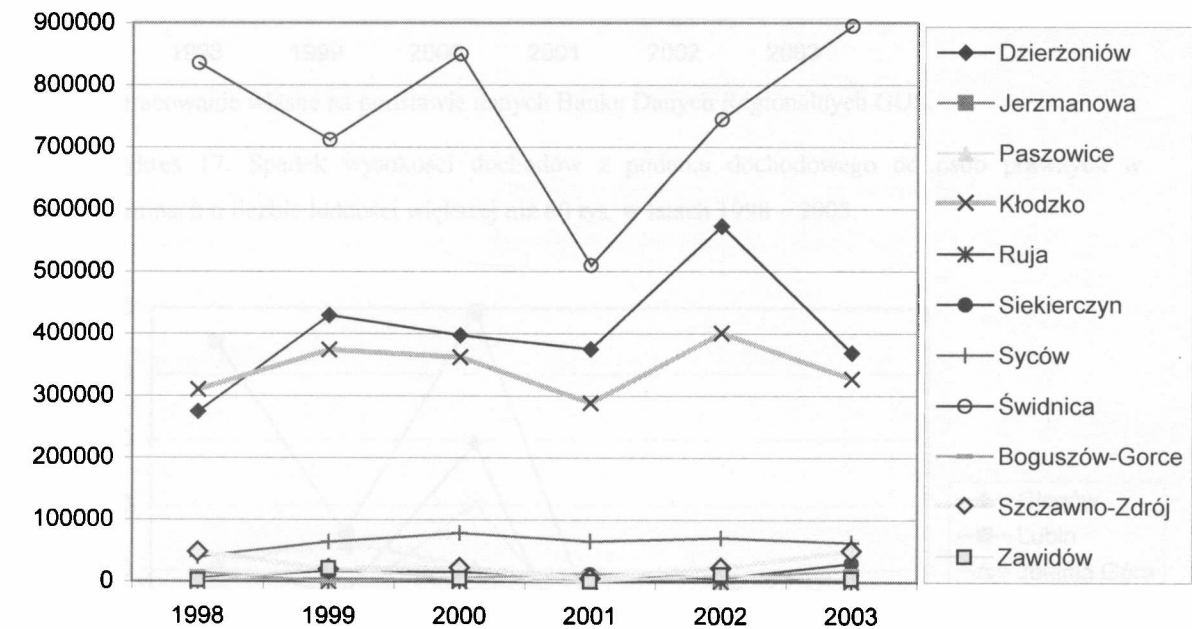
Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Banku Danych Regionalnych GUS.

O wiele bardziej zróżnicowane dochody osiągały badane gminy w latach 1998-2003 z podatku dochodowego od osób prawnych. Chociaż i tu mówić można o pewnych prawidłowościach – wzroście dochodów w 2000 roku i spadku w 2001 roku oraz powolnym zmniejszaniu się dochodów po roku 2001. Spośród badanych gmin w jedenastu dochody te wzrosły. Najwięcej w małych samorządach wiejskich: Ruja (zmiana o blisko 640%), Siekierzyn (540%) i Jerzmanowa (230%) oraz w równie niewielkim mieście – Zawidowie (225%). Największe spadki zanotowano natomiast w

miastach: Głogów (dochody te w 2003 roku stanowiły jedynie 8% dochodów z 1998 roku) i Lubin (18%) oraz w gminie miejsko – wiejskiej Wleń (10%). W sumie spadek dochodów z podatku dochodowego od osób prawnych odnotowany został w 13 samorządach.

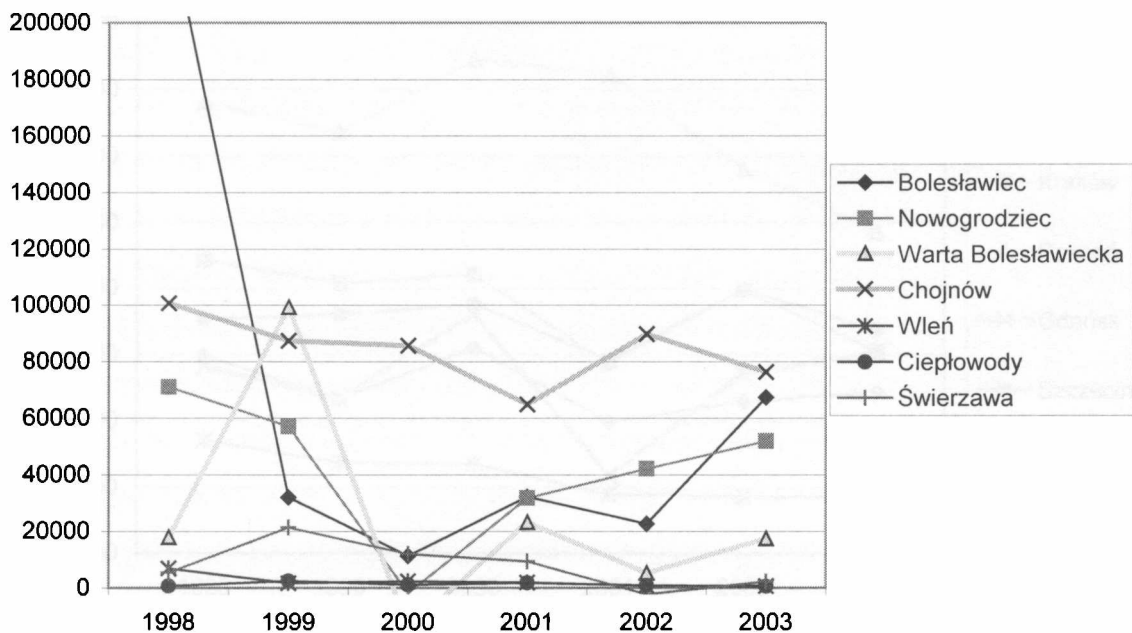
Udziały w podatku dochodowym od osób prawnych we Wrocławiu kształtowały się podobnie jak w innych polskich metropoliach. Choć zaznaczyć należy, iż w większości tych miast zanotowano w latach 1998-2003 spadek dochodów z tego źródła. Wyjątkiem był tutaj Gdańsk, gdzie wzrosły one o prawie 6%. We Wrocławiu spadek był najniższy i wynosił 3,5%, a największe zmniejszenie dochodów zaobserwowano w Szczecinie – o ponad 30%.

Wykres 15. Gminy, w których zwiększyły się dochody z podatku dochodowego od osób prawnych w latach 1998 – 2003.



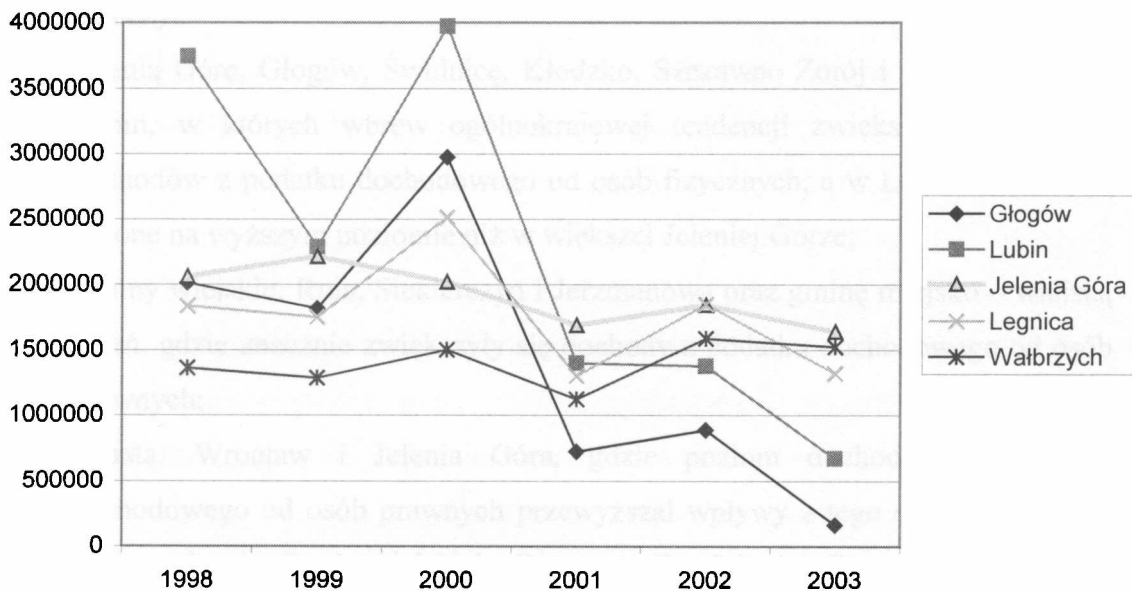
Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Banku Danych Regionalnych GUS.

Wykres 16. Spadek wysokości dochodów z podatku dochodowego od osób prawnych w badanych gminach o liczbie ludności nie przekraczającej 20 tys. w latach 1998 – 2003.



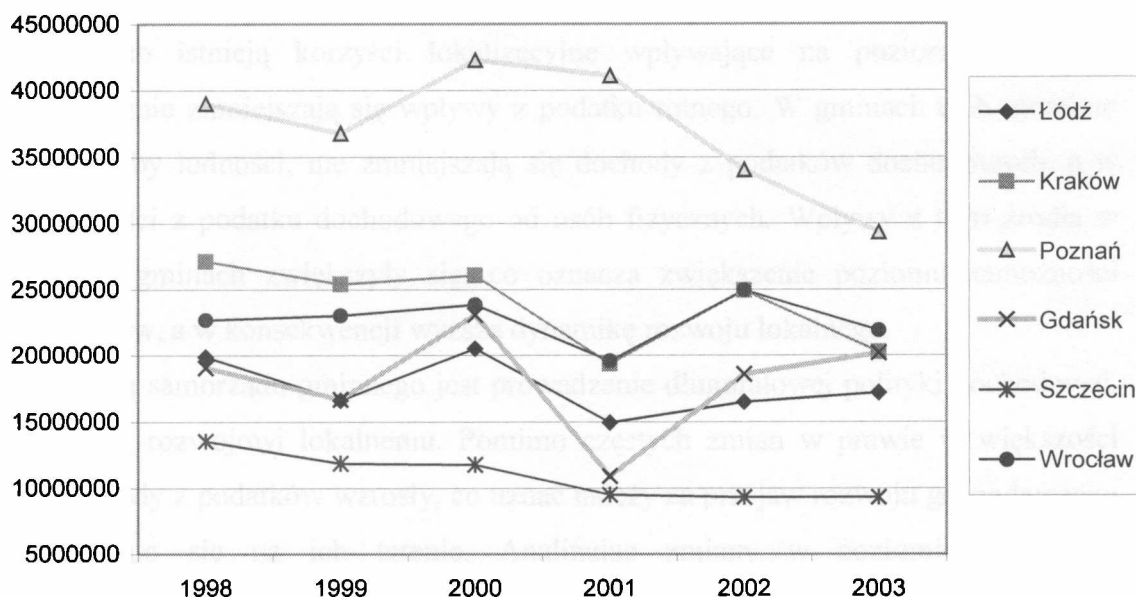
Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Banku Danych Regionalnych GUS.

Wykres 17. Spadek wysokości dochodów z podatku dochodowego od osób prawnych w badanych gminach o liczbie ludności większej niż 60 tys. w latach 1998 – 2003.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Banku Danych Regionalnych GUS.

Wykres 18. Zmiana wysokości dochodów z podatku dochodowego od osób prawnych we Wrocławiu i innych porównywalnych ośrodkach miejskich w latach 1998 – 2003.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Banku Danych Regionalnych GUS.

Analiza zmian poziomu dochodów pochodzących z podatków umożliwia wskazanie samorządów, które prowadzą aktywną politykę dochodową. Do gmin takich zaliczyć należy:

- 1) Jelenią Górę, Głogów, Świdnicę, Kłodzko, Szczawno Zdrój i w szczególności Lubin, w których wbrew ogólnokrajowej tendencji zwiększył się poziom dochodów z podatku dochodowego od osób fizycznych, a w Lubinie kształtują się one na wyższym poziomie niż w większej Jeleniej Górze;
- 2) Gminy wiejskie: Ruja, Siekierczyn i Jerzmanowa oraz gminę miejsko – wiejską Wleń, gdzie znacznie zwiększyły się dochody z podatku dochodowego od osób prawnych;
- 3) Miasta: Wrocław i Jelenia Góra, gdzie poziom dochodów z podatku dochodowego od osób prawnych przewyższał wpływy z tego samego tytułu w większych ośrodkach miejskich. W przypadku Jeleniej Góry – Wałbrzycha i Legnicy, a w przypadku Wrocławia – Łodzi i Krakowa.

W ostatnich kilku latach dochody własne gmin zazwyczaj rosły, co było między innymi skutkiem zmian prawnych. Zauważyć jednak można, iż w większości gmin wzrost ten wywołany był zwiększeniem wpływów z podatku od nieruchomości. Powodem tego było przede wszystkim zwiększenie się liczby przedsiębiorstw.

Charakterystyczną cechą polskich gmin jest powiększanie się w kolejnych latach dysproporcji pomiędzy biednymi i bogatymi samorządami. Wskazują na to również wyniki przeprowadzonych badań. W gminach, gdzie aktywność gospodarcza jest wysoka, lub istnieją korzyści lokalizacyjne wpływające na poziom dochodów, systematycznie zmniejszają się wpływy z podatku rolnego. W gminach tych, pomimo spadku liczby ludności, nie zmniejszają się dochody z podatków dochodowych, a w szczególności z podatku dochodowego od osób fizycznych. Wpływy z tego źródła w niektórych gminach zwiększyły się, co oznacza zwiększenie poziomu zamożności mieszkańców, a w konsekwencji wyższą dynamikę rozwoju lokalnego.

Rolą samorządu gminnego jest prowadzenie długofalowej polityki dochodowej, sprzyjającej rozwojowi lokalnemu. Pomimo częstych zmian w prawie w większości gmin dochody z podatków wzrosły, co uznać należy za przejaw rozwoju gospodarczego dokonującego się na ich terenie. Analizując zmiany w poziomie dochodów podatkowych zauważyć można, iż niektóre z gmin celowo rezygnują z części tych dochodów, po to aby w kolejnych latach czerpać korzyści wynikające ze zwiększenia poziomu aktywności gospodarczej.

4.5 Wpływ aktywności społeczności lokalnej na dochody podatkowe

Analizę zależności pomiędzy dochodami budżetu gminy a aktywnością społeczności lokalnej, należy przeprowadzić na dwóch płaszczyznach. Pierwszą z nich jest poziom aktywności społeczności lokalnej zamieszkującej bądź gospodarującej na terenie gminy, natomiast drugą poziom aktywności władz lokalnych, będących reprezentantami społeczności lokalnej.

Przez społeczność lokalną rozumieć więc należy nie tylko osoby zamieszkujące gminę, ale również prowadzące na jej terenie działalność gospodarczą. W dobie otwartej globalnej gospodarki kapitał bez przeszkód może być bowiem przemieszczany. Takich przykładów, w trakcie gromadzenia danych do niniejszego opracowania, zauważono wiele. Praktycznie we wszystkich badanych gminach funkcjonują przedsiębiorstwa, których właściciele nie są stałymi mieszkańcami gminy, lub nawet obywatelami Polski. Niejednokrotnie prowadzone przez nich przedsiębiorstwa są największymi pracodawcami i płatnikami podatków lokalnych. Taka sytuacja ma miejsce w małych gminach miejskich i wiejskich, jak np.: Ciepłowody, gdzie przedsiębiorstwo z branży transportowej jest największym płatnikiem podatku od

środków transportowych; Warta Bolesławiecka (zakład obróbki kamienia); Nowogrodziec (drukarnia oraz producent elementów metalowych); Szczawno – Zdrój (firma handlowa).

Oprócz kapitału „obcego” istotne dla rozwoju oraz dochodów gminy z podatków i opłat są również przedsiębiorstwa, w których dominuje kapitał lokalny. W strukturze lokalnych podmiotów przeważają one w gminach: Wleń, Siekierczyn, Zawidów, Bolesławiec, Ruja, Syców, Świerzawa, Paszowice, Chojnów i Boguszów – Gorce. Nieco inna sytuacja panuje w gminie Jerzmanowa, gdzie największym pracodawcą i jednocześnie głównym płatnikiem zapewniającym wysoki poziom dochodów jest KGHM S.A., będący jednym z największych podmiotów gospodarczych w kraju.

Odmierna sytuacja ma miejsce w średnich (powyżej 25 tys. ludności) i dużych miastach (powyżej 50 tys.). Do tej pierwszej grupy zaliczyć można Kłodzko i Dzierżoniów, do drugiej natomiast: Świdnicę, Głogów, Lubin, Jelenią Górę, Legnicę i Wałbrzych. W ośrodkach tych funkcjonuje wiele podmiotów gospodarczych działających w różnych branżach. Oprócz kapitału lokalnego spotkać tu można również kapitał „ogólnopolski” i zagraniczny. Mieszkańcy tych miast mają też zazwyczaj większe możliwości rozwoju i edukacji, dzięki licznym placówkom oświatowym. W największych miastach działają również szkoły wyższe i instytucje wspierania biznesu (w Jeleniej Górze, Legnicy i Wałbrzychu). Wrocław zaliczyć należy do ośrodków metropolitarnych, o dużym znaczeniu dla gospodarki krajowej i europejskiej. W miastach tego typu występują cechy wymienione wcześniej w przypadku dużych miast dolnośląskich, lecz na zdecydowanie większą skalę.

W mniejszych gminach w przeciwieństwie do miast, gdzie można mówić o wysokim poziomie aktywności w sferze gospodarczej, powszechna jest aktywność w sferze politycznej. Wiąże się to również z lepszymi kontaktami pomiędzy władzą lokalną a społecznością lokalną. Znajduje to swoje odbicie w charakterze i treści gminnych dokumentów planistycznych, w których tworzenie angażują się wszyscy mieszkańcy gminy. Takie „publiczne” w swej formie dokumenty powstawały w gminach: Nowogrodziec, Świerzawa, Bolesławiec, Wleń, Zawidów, Warta Bolesławiecka, Paszowice i Cieplowody. W większych ośrodkach miejskich dokumenty te powstają z reguły w oparciu o wiedzę ekspertów i przy udziale urzędników miejskich.

Udział lokalnej społeczności w życiu gminy nie wpływa bezpośrednio na wysokość dochodów budżetowych. Jednak postanowienia podjęte przez mieszkańców mogą w długim okresie sprzyjać zwiększeniu jak i zmniejszeniu tych dochodów. Najważniejsza w tym przypadku jest świadomość społeczności lokalnej dotycząca wpływu podjętych decyzji na przyszłe dochody. Na wysokość dochodów z podatków i opłat bezpośredni wpływ mają natomiast władze samorządowe poprzez swoje decyzje. Wysoki poziom dochodów z podatków i opłat po części tłumaczyć można właśnie uporem i zaangażowaniem osób zarządzających gminą. Przykłady podejmowania działań na rzecz zwiększenia dochodów budżetu znaleźć można w gminach: Nowogrodzic, Warta Bolesławiecka, Ciepłowody, Bolesławiec, Wleń, Zawidów oraz w miastach: Głogów, Jelenia Góra, Legnica, Wrocław.

W gminach powiatu bolesławieckiego (gminy wiejskie Bolesławiec i Warta Bolesławiecka oraz w gmina miejsko – wiejska Nowogrodzic) wysokie wpływy z podatków i opłat lokalnych możliwe stały się dzięki aktywnemu wspieraniu rozwoju przedsiębiorczości przez wójtów i burmistrza. W szczególności w Nowogrodźcu, który do niedawna był ośrodkiem typowo rolniczym, a obecnie przemysłowo – usługowym, jest to widoczne. Dzięki działaniom burmistrza, który kieruje gminą od kilkunastu lat, możliwe stało się ulokowanie na jej terenie podstrefy Kamiennogórskiej Strefy Ekonomicznej Małej Przedsiębiorczości, a także uruchomienie programu aktywizacji zawodowej oraz programu wspierania inwestycji.

Podobne zaangażowanie, w szczególności w zakresie walki z bezrobociem, przejawia burmistrz Zawidowa, który utworzył bank danych ofert pracy czeskich przedsiębiorców. Działania te nie wpływają jednak bezpośrednio na wysokość dochodów budżetu gminy, lecz pozwalają ograniczyć wydatki, a w długim okresie zwiększyć dochody z podatku dochodowego od osób fizycznych. We Wleniu natomiast władze lokalne zdecydowały się na przystąpienie do projektu stworzenia lokalnej platformy cyfrowej w celu szerszej promocji walorów gminy. Wleń jest jednym z najmniejszych miast w Polsce i dodatkowo nie posiada szczególnych korzyści lokalizacyjnych, stąd nietypowy jak na Polskie warunki pomysł przyciągnięcia inwestorów. Obecnie gmina ta nadrabia zaległości z zakresu tworzenia podstaw planistycznych rozwoju lokalnego.

Działania władz samorządowych Jeleniej Góry, Legnicy i Wrocławia służą zwiększeniu wpływów do budżetów, lecz budzą jednocześnie wiele kontrowersji ze strony mieszkańców. W miastach tych zazwyczaj stosowane są wysokie stawki

podatków i opłat lokalnych, a ulgi i zwolnienia stosowane są tylko na niektórych ich obszarach i tylko dla części przedsiębiorców spełniających określone w uchwałach warunki. Dzieje się tak głównie dlatego, iż władze świadome są znacznej zależności miast na prawach powiatu od budżetu centralnego i w związku z tym dążą do zagwarantowania pewnej rezerwy posiadanych środków z dochodów własnych.

Pojawia się zatem pytanie o optymalne stawki opodatkowania. W jaki sposób samorząd kształtować powinien politykę dochodową, aby z jednej strony zapewnić wysokie wpływy do budżetu, z drugiej strony nie tłumić potencjału lokalnej gospodarki i społeczności? Najważniejszym podatkiem, do którego to pytanie się odnosi jest podatek od nieruchomości. Kwestię tę podjął w swoich teoretycznych rozważaniach na temat optymalnego opodatkowania Joseph E. Stiglitz. Uznał on, że skoro podatek od nieruchomości (jego odpowiednikiem w Stanach Zjednoczonych jest podatek majątkowy) jest nakładany na ziemię i kapitał (czyli nieruchomości gruntowe i budynki), to rozkład obciążeń tym podatkiem różni się w przypadku obu tych czynników¹³¹. Ponieważ podaż ziemi jest nieelastyczna, to cały ciężar podatku ponoszą właściciele ziemi, co oznacza, że podatek znajduje pełne odzwierciedlenie w spadku wartości ziemi. W długim okresie podaż budynków jest natomiast elastyczna, co oznacza, że inwestorzy mogą decydować gdzie będą inwestować i podejmują te decyzje na podstawie stopy zwrotu z inwestycji po opodatkowaniu, uwzględniając wszystkie nałożone podatki majątkowe. W ten sposób podatek od nieruchomości wpływa zniekształcająco na decyzje inwestycyjne. Stiglitz na poparcie swojej tezy przytacza przykłady prób zaniżania wyceny wartości majątku (znanych też w polskiej rzeczywistości gospodarczej) oraz popadania w ruinę całych dzielnic mieszkalnych. W dzielnicach śródmiejskich znaleźć można niejednokrotnie wiele opuszczonych budynków, których właściciele twierdzą, że uzyskiwane przychody nie wystarczają na zapłacenie podatków. W takich sytuacjach podatek od nieruchomości najwyraźniej przekracza 100% wartości rynkowej takich budynków.

Innym zagadnieniem związanym z „wrażliwością” władz lokalnych na zmieniające się warunki gospodarowania jest przekazanie części kompetencji władz lokalnych w ręce społeczności lokalnej. Kwestię „uwłaszczenia społeczności” podnosili

¹³¹ J. E. Stiglitz, *Ekonomia sektora publicznego*. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2004, str. 913 – 914.

między innymi Osborne i Gaebler¹³². Ich zdaniem działanie takie nie tylko zmienia oczekiwania członków społeczności i zaszczepia wiarę w siebie, ale zwykle zapewnia też o wiele lepsze rozwiązanie ich problemów niż to, którego mogą dostarczyć służby publiczne. Na dowód tych słów przytaczają serię przykładów zebranych przez Johna McKnighta (dyrektora Centrum Badania Spraw i Polityki Miejskiej przy Uniwersytecie Północnozachodnim) kontrastów usług świadczonych przez profesjonalistów, a tym co zwie „stowarzyszeniami społeczności”, tzn. rodziną, osiedlem, kościołem i organizacją społeczną. Wnioski z tych przykładów streścić można następująco¹³³:

- 1) Społeczność bardziej angażuje się w sprawy swoich członków niż firma świadcząca usługi w sprawy swoich klientów.
- 2) Społeczność lepiej rozumie swoje problemy niż świadczący usługi profesjonalści.
- 3) Profesjonaliści i biurokraci świadczą usługi; społeczności rozwiązują problemy.
- 4) Instytucje i profesjonalści oferują usługi; społeczność oferuje opiekę.
- 5) Społeczność jest bardziej twórcza i elastyczna niż rozbudowane, biurokratyczne instytucje powołane do świadczenia usług.
- 6) Usługi świadczone przez społeczność na rzecz swoich członków są tańsze niż usługi świadczone przez profesjonalistów.
- 7) Społeczność odnosi większe sukcesy w wymuszaniu pewnych zachowań niż profesjonalści i biurokraci.
- 8) Społeczność koncentruje się na możliwościach i umiejętnościach, natomiast instytucje świadczące usługi na brakach.

Osborne i Gaebler argumentują również, że demokratyczne władze istnieją po to, aby służyć obywatelom. Przedsiębiorstwa natomiast istnieją po to, by przynosić zysk. Dlaczego zatem to przedsiębiorstwa a nie władze szukają coraz to nowych sposobów usatysfakcjonowania klienta? Odpowiedź jest taka, iż większość agencji publicznych nie jest finansowana przez swoich klientów, natomiast przedsiębiorstwa zależą finansowo tylko i jedynie od klientów¹³⁴. Uzależniają tym samym skuteczność działania od źródła finansowania czyli od źródła dochodów. Zwiększając zatem

¹³² D. Osborne, T. Gaebler: *Rządzić inaczej...* op. cit., str. 101-108.

¹³³ J. L. McKnight, *Regenerating Community*. W: *Social Policy* 1/1987, str. 56-58.

¹³⁴ D. Osborne, T. Gaebler: *Rządzić inaczej...* op. cit., str. 234-235.

transfery z budżetu centralnego i zmniejszając wysokość dochodów własnych powoduje się obniżenie skuteczności władz lokalnych.

W Polsce zauważalne są zmiany mentalności polegającej na postrzeganiu gminy jako zbiorowości a stanowisk kierowniczych w urzędach jako stanowisk menedżerskich. K. Bondyra wskazuje na profesjonalizację działań władz gminnych¹³⁵. Sytuację tę wiąże z postrzeganiem przez wójtów, burmistrzów i prezydentów sprawowania swojej funkcji jako możliwości stabilizacji kariery zawodowej. Powołuje się on przy tym na wskaźnik profesjonalizacji, czyli sprawowanie danych funkcji przez te same osoby w kolejnych kadencjach. W badanych gminach z sytuacją taką mamy do czynienia w Nowogrodźcu, Jeleniej Górze, Wrocławiu i Bolesławcu czyli w gminach przodujących pod względem aktywności władz lokalnych.

Kwestię wyboru skuteczniejszego modelu funkcjonowania samorządu terytorialnego, a w szczególności świadczenia usług komunalnych porusza Savas opierając się na płaszczyźnie empirycznej, a nie ideologicznej, czy emocjonalnej¹³⁶. Przy porównaniu różnych rozwiązań (również dotyczących wyboru sposobu wytwarzania usług – przez profesjonalistów czy społeczność) postuluje on posługiwanie się efektywnością, skutecznością i sprawiedliwością. Efektywność odnosi się do alokacji zasobów. Czyli za najskuteczniejsze rozwiązanie uznać należy to, które daje największy produkt z jednostki nakładu. Działanie skuteczne to takie, przy którym produkt w najwyższym stopniu zaspokaja potrzebę. A rozwiązanie sprawiedliwe oznacza zasadny podział usług między użytkowników.

Wnioski z powyższych argumentów są zbieżne z postulatami zgłaszanymi przez samorządowców w badanych gminach. Po pierwsze należy dążyć do zwiększenia udziału dochodów własnych w budżetach gmin. Po drugie przekazywać jak najwięcej kompetencji społeczności lokalnej, zapewniając jednocześnie finansowanie jej działań proporcjonalnie do osiągniętych efektów. Obawy przed zbytnią aktywnością społeczną przejawiają zazwyczaj nie urzędnicy w małych i średnich gminach, lecz w dużych ośrodkach miejskich, takich jak: Wrocław, Jelenia Góra, Legnica i Wałbrzych.

¹³⁵ K. Bondyra, *Między mitem społeczeństwa obywatelskiego, a codziennością demokracji lokalnej*. W: *Konflikt nieunikniony. Wspólnoty i władze lokalne wobec konfliktów spowodowanych rozwojem*. Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej, Poznań 2004, str. 51.

¹³⁶ E. S. Savas, *Prywatyzacja...* op. cit., str. 135.

Rozdział V.

Kształtowanie dochodów gmin pochodzących z opłat

Zbliżoną do podatków kategorię ekonomiczną stanowią opłaty publiczne. Stosowanie opłat publicznych wynika z przekonania, że ciężar utrzymania aparatu administracyjnego powinien być w większym stopniu ponoszony przez tych, którzy wprost z usług i czynności tego aparatu korzystają, aniżeli przez ogół podatników. Opłaty publiczne nie mają jednak charakteru cen rynkowych, a często nawet nie opierają się na rachunku kosztów¹³⁷. Opłata jest zatem przymusową płatnością, która ma charakter świadczenia odpłatnego, w zamian za który płacący go podmiot uzyskuje bezpośrednie świadczenie wzajemne¹³⁸ przeciwnie niż w przypadku podatku. Nieco inny charakter ma opłata eksploatacyjna, którą mimo swej nazwy uznać należy za szczególnego rodzaju podatek. Nie występuje tu bowiem charakterystyczne dla opłat świadczenie wzajemne uzyskiwane za uiszczoną opłatę.

5.1 Klasyfikacja dochodów z opłat

W polskich gminach powszechnym źródłem dochodu jest opłata skarbową. Stanowi ona z jednej strony opłatę za czynności urzędowe świadczone przez organy administracji i podejmowane na wniosek zainteresowanego, z drugiej zaś jest obciążeniem co do zasady czynności cywilnoprawnych i pism stwierdzających te czynności¹³⁹. W związku z tym przedmiot opłaty skarbowej nie jest jednorodny. Podlegają jej zarówno sytuacje zachodzące w postępowaniu w sprawach indywidualnych z zakresu administracji, jak i część czynności cywilnoprawnych i dokumenty związane z tymi czynnościami. W badanych gminach dochody z tej opłaty w 2004 roku stanowiły od 0,09% dochodów ogółem do 1,64%. Tak nierównomierny

¹³⁷ E. Denek, J. Wierzbicki, J. Sobiech, J. Wolniak, *Finanse publiczne*. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1997, str. 99.

¹³⁸ A. Borodo, *Samorząd terytorialny...*, op. cit. str. 81-82.

¹³⁹ A. Majchrzycka – Guzowska, *Finanse i prawo finansowe*. Warszawa 1996, s. 144.

udział opłaty skarbowej w budżetach poszczególnych gmin tłumaczyć należy kilkoma względami. Po pierwsze opłaty te pobierane są za czynności dokonywane nie tylko przez organy gmin, ale również przez organy administracji rządowej (np. za wydanie paszportu). W gminach, w których instytucje te urzędują dochody z opłaty skarbowej są zatem wyższe niż w gminach gdzie administracja rządowa nie posiada swoich przedstawicielstw. Po drugie ważne jest kryterium, na podstawie którego dokonuje się rozdziału wpływów z tytułu opłaty skarbowej pomiędzy poszczególne gminy. Jeżeli bowiem czynność podlegająca opłacie dokonywana jest na terenie jednej gminy, a znak opłaty skarbowej zakupiony został na terenie innej gminy, to wpływy z tej opłaty powiększą dochody gminy, na której obszarze znak został zakupiony.

Stawki opłaty administracyjnej w badanych gminach są również w znacznym stopniu zróżnicowane i zależne od zakresu czynności objętych opłatami. W większości gmin opłacie podlegają czynności związane z wypisami i wyrysami z planu zagospodarowania przestrzennego lub studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego i zazwyczaj kształtują się w granicach od 10 zł do 40 zł za jedną stronę. W niektórych gminach, jak np. w Wałbrzychu, dodatkowo pobierane są opłaty za udzielenie pisemnej informacji o przedsiębiorcy wpisanym do ewidencji działalności gospodarczej. W gminie Siekierczyn, w jako jedynej spośród badanych, pobierana jest opłata za sporządzenie testamentu allograficznego w obecności wójta gminy lub sekretarza gminy, w wysokości 50 zł w urzędzie gminy lub 60 zł poza urzędem gminy. Ze względu na fakultatywny charakter opłaty administracyjnej nie ma ona większego znaczenia dla budżetu gminy.

Inną opłatą, której stawki są znacznie zróżnicowane w poszczególnych gminach, jest opłata targowa. W niektórych gminach, podstawowym kryterium stosowanym przy ustalaniu opłat jest sposób dokonywania sprzedaży, np. w gminie Boguszów – Gorce stosowane są dwie stawki wyższa – w przypadku sprzedaży z samochodu, ciągnika, przyczepy lub platformy, oraz niższa – w przypadku sprzedaży z ręki, roweru, wiadra, wózka, itp. W Głogowie natomiast za podstawę naliczania opłaty targowej przyjmuje się zajmowaną powierzchnię sprzedaży (w m², wyższą w przypadku pawilonów handlowych, niższą w przypadku stoisk), następnie rodzaj artykułów, które są przedmiotem handlu (jedną grupę stanowią kwiaty, warzywa i owoce, drugą pozostałe artykuły spożywcze i przemysłowe), a dodatkowo pobierana jest opłata za samo zajęcie stoiska. W gminach: Bolesławiec, Jerzmanowa, Paszowice, Siekierczyn i Warta Bolesławiecka nie ma wyznaczonych targowisk i w związku z tym nie pobiera się

opłaty targowej. W gminie Boguszów – Gorce dochody z tej opłaty stanowiły w 2004 roku mniej niż 0,01% dochodów ogółem.

Istotnym źródłem dochodów budżetowych w części badanych gmin jest opłata eksploatacyjna. W gminie Jerzmanowa stanowi ona najważniejsze źródło dochodów. W 2004 roku wpływy z tej opłaty stanowiły ponad 30% wszystkich dochodów. Znaczne wpływy z tego tytułu odnotowano też w gminach Świerzawa, Lubin i Warta Bolesławiecka. Oprócz wymienionych samorządów, opłata eksploatacyjna zasiliła również budżety gmin: Nowogrodziec, Paszowice, Jelenia Góra, Szczawno Zdrój, Bolesławiec, Kłodzko i Głogów.

Udział dochodów pochodzących z opłaty skarbowej, opłaty targowej, opłaty eksploatacyjnej i opłat za zezwolenia na sprzedaż alkoholu przedstawia tabela nr 38. Nie została w niej uwzględniona opłata od administracyjna ze względu na jej marginalne znaczenie w większości gmin.

Tabela 38. Struktura dochodów z podatków w badanych gminach w 2004 (w %).

Gmina	Opłata skarbowa	Opłata eksploatacyjna	Opłata targowa	Opłata za zezwolenia na sprzedaż alkoholu	Razem
Boguszów – Gorce	0,17	0	0	0,81	0,98
Bolesławiec	0,09	0,07	0	0,89	1,05
Chojnów	0,40	0	0,67	0,77	1,84
Cieplowody	0,37	0	0,01	0,83	1,21
Dzierżoniów	1,64	0	0,89	0,94	3,47
Głogów	0,75	0,02	1,28	0,85	2,9
Jelenia Góra	0,85	0,08	0,24	0,86	2,03
Jerzmanowa	0,89	32,78	0	0,37	34,04
Kłodzko	1,60	0,03	0,13	0,80	2,56
Legnica	0,77	0	0,10	0,57	1,44
Lubin	0,87	3,50	2,18	1,07	7,62
Nowogrodziec	0,24	0,63	0,09	0,73	1,69
Paszowice	1,40	0,56	0	0,97	2,93
Ruja	0,06	0	0	0,51	0,57
Siekierczyn	0,21	0	0	0,76	0,97
Syców	0,74	0	0,40	0,99	2,13
Szczawno Zdrój	0,29	0,07	0,07	1,47	1,9
Świdnica	1,14	0	0,48	1,01	2,63
Świerzawa	0,29	6,66	0,05	0,95	7,95
Wałbrzych	0,66	0	0,31	0,86	1,83
Warta Bolesławiecka	0,21	1,05	0	0,49	1,75
Wleń	0,12	0	0,03	0,49	0,64
Wrocław	0,71	0	0,12	0,43	1,26
Zawidów	0,77	0	0,24	0,87	1,88

Źródło: Opracowanie własne.

Od roku 2001, tzn. od czasu wejścia w życie Ustawy z dnia 9 września 2000 roku o opłacie skarbowej¹⁴⁰ zmniejszającej wpływy z tego tytułu, opłatą przynoszącą największe dochody gminom stała się opłata za zezwolenia na sprzedaż wyrobów alkoholowych. W 2004 roku stanowiła ona od 0,37% do 1,47% dochodów ogółem.

Opłata adiacencka, pomimo potencjalnych wysokich wpływów, jest stosowana niezmiernie rzadko. Spowodowane to jest przede wszystkim obawą przed negatywną reakcją mieszkańców, których ta opłata miałaby dotyczyć. Świadczą o tym przypadki takich dolnośląskich gmin jak Kobierzyce czy Jeżów Sudecki, gdzie próby wyegzekwowania tej opłaty spotkały się z wyjątkowym oporem lokalnej społeczności. Dlatego też w żadnej z badanych gmin w 2004 roku opłata adiacencka nie była pobierana.

Część opłat pobierana była tylko w niektórych gminach. Opłata miejscowa stanowiła źródło dochodów w Jeleniej Górze i Szczawnie Zdroju. Opłaty za wydawanie licencji, zezwoleń i zaświadczeń na przewóz osób i rzeczy oraz za egzaminy TAXI, podobnie jak opłata za miejsce cmentarne, występowały tylko w miastach: Wrocław, Wałbrzych, Legnica, Jelenia Góra, Lubin, Głogów, Świdnica, Dzierżoniów i Kłodzko i stanowiły marginalne źródło dochodów. Wśród innych opłat, wpływających w bardzo niewielkim stopniu na wielkość dochodów gminy wymienić jeszcze można: opłatę produktową, opłatę stałą, opłatę za świadectwa miejsca pochodzenia zwierząt i opłatę za wydawanie kart wędkarskich oraz kart łowiectwa podwodnego.

5.2 Kształtowanie dochodów z opłat w gminach o różnym potencjale rozwoju

Jeżeli przyjąć, iż pod pojęciem potencjału gminy rozumiany będzie zasób możliwości i zdolności do kreowania rozwoju lokalnego zlokalizowany na jej terenie, to należy zidentyfikować te opłaty, które mają wpływ na zmianę tych zasobów. Z całą pewnością oddziaływać one będą na lokalną społeczność, gospodarkę oraz ekosystem, czyli na obszary będące przedmiotem rozwoju lokalnego.

Opłatą, która daje największe możliwości do oddziaływania przez samorząd gminny na lokalną społeczność jest opłata za zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych. Ponieważ stawki tej opłaty są ustalone w Ustawie z dnia 26 października

¹⁴⁰ Dz. U. 2000 Nr 86 poz. 960

1982 roku o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi¹⁴¹ i rada gminy nie ma możliwości ich zmiany, polityka gminy w tym względzie prowadzona może być jedynie w sposób pośredni. Rada gminy w drodze uchwały ustala zasady usytuowania na terenie gminy miejsc sprzedaży napojów alkoholowych i warunki sprzedaży tych napojów. Przy czym liczba punktów sprzedaży oraz usytuowanie miejsc sprzedaży, podawania i spożywania napojów alkoholowych powinny być dostosowane do potrzeb ograniczenia dostępności alkoholu, określonych w gminnym programie profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych. Tak więc działania samorządu mające na celu zmianę wielkości dochodów uzyskiwanych z opłaty za sprzedaż napojów alkoholowych muszą obejmować zarówno zmiany w uchwale, a także zmiany we wspomnianym programie.

Rola samorządu gminy w zależności od potrzeb może być dwojaka. Po pierwsze gmina może zwiększać liczbę punktów sprzedaży wyrobów alkoholowych w celu maksymalizacji wpływów do budżetu i zwiększeniu dostępności takich miejsc. Ma to znaczenie w przypadku gmin, gdzie dominującą branżą gospodarki jest turystyka. Świadczą o tym doświadczenia miasta Szczawna Zdrój, gdzie dochody z omawianej opłaty w 2004 roku stanowiły 1,47% dochodów ogółem (czyli około 170 tys. zł). Po drugie władze gminy mogą dążyć do ograniczenia spożycia alkoholu i zmniejszenia ilości punktów sprzedaży, ograniczając tym samym dochody budżetu gminy. Najniższy udział dochodów z opłat za sprzedaż napojów alkoholowych notują gminy wiejskie: Jerzmanowa, Warta Bolesławiecka i Ruja, a także miasto Wrocław. Nie należy jednak przypuszczać, iż same ograniczenie miejsc sprzedaży wpłynie na ograniczenie spożycia wyrobów alkoholowych. Zbyt mała liczba takich punktów wpłynąć może jedynie na zwiększenie udziału czarnego rynku. Z punktu widzenia konkurencyjności i jakości usług korzystniejsze jest zwiększenie liczby miejsc sprzedaży alkoholu i walka z przejawami alkoholizmu na przykład poprzez edukację i inne działania profilaktyczne.

Opłatą dającą duże możliwości kształtowania wysokości dochodów, a także oddziaływania na lokalną gospodarkę oraz przestrzeń jest opłata targowa. Ustalając stawki tej opłaty samorząd może kierować się troską o małe, najczęściej jednoosobowe przedsiębiorstwa – zmniejszając jednocześnie wpływy do budżetu (tak jak to ma miejsce w Boguszowie – Gorcach). Może też dbać o estetykę i sposób zagospodarowania przestrzeni – w tym przypadku zwiększając wpływy do budżetu

¹⁴¹ t. j. Dz.U. 2002, Nr 147, poz. 1231

(przykładem może tu być Głogów). Niestety nie wszystkie gminy korzystają z możliwości tworzenia gminnych targowisk. Dotyczy to przede wszystkim gmin wiejskich, co spowodowane jest niskim popytem konsumpcyjnym zgłaszanym przez ich mieszkańców. Wyjątkowo precyzyjnie sformułowana została uchwała w sprawie wprowadzenia opłaty targowej w Głogowie. Dzięki niej wpływy do budżetu z tytułu tejże opłaty w 2004 roku wyniosły aż 1,4 mln zł (1,28% dochodów ogółem). Podobna sytuacja ma miejsce w Lubinie, gdzie dochody z opłaty targowej wyniosły 2,5 mln zł (2,18%). Dla porównania wpływy z tego samego tytułu we Wrocławiu stanowiły jedynie 0,12% dochodów ogółem, a w Legnicy 0,1%.

Rolą samorządu w przypadku kształtowania dochodów z opłaty targowej jest określenie czy lokalne targowisko ma stanowić miejsce, w którym działać i rozwijać się mogą małe przedsiębiorstwa, w głównej mierze o charakterze handlowym. Doświadczenia innych krajów, np. Włoch i Finlandii (kraje gdzie targowiska są tradycyjną formą nawiązywania kontaktów handlowych) świadczą o tym, iż lepszym miejscem do rozwoju przedsiębiorstw są różnego rodzaju inkubatory przedsiębiorczości. Targowiska w tych krajach stanowią obecnie jedynie uzupełnienie dla działalności innych placówek handlowych, a w niektórych ośrodkach są atrakcją turystyczną. Tak więc optymalnym rozwiązaniem byłoby zwiększenie stawek opłaty targowej i jednocześnie jej zróżnicowanie w zależności od powierzchni zajmowanego stoiska i sposobu sprzedaży. W ten sposób można „premiować” handel w pawilonach lub na specjalnie przygotowanych straganach i zniechęcać do sprzedaży z ciągnika, przyczepy lub w inny sposób, poprawiając tym samym ład przestrzenny (co jest ustawowym zadaniem gminy).

Opłaty: skarbowe, administracyjna, eksploatacyjna i inne, jak wskazują doświadczenia praktyczne, nie mogą być bezpośrednio kształtowane przez samorządy. W przypadku opłaty skarbowej i administracyjnej wysokość wpływów zależy przede wszystkim od zakresu czynności objętych opłatami i liczby tych czynności. Ustawa o opłacie skarbowej precyzyjnie wymienia sprawy objęte opłatą skarbową, a ustawa o podatkach i opłatach lokalnych zostawia niewielkie możliwości w zakresie objęcia czynności urzędowych opłatą administracyjną. Jediną możliwością zwiększenia dochodów z tytułu tych opłat jest zatem zwiększenie liczby czynności dokonywanych na terenie gminy, a to z kolei zależy od liczby jej mieszkańców i gospodarujących na jej terenie przedsiębiorstw.

Opłata eksploatacyjna zależy tylko i wyłącznie od obecności złóż kopalin na terenie gminy i ich eksploatacji. Ponieważ władze samorządowe nie mogą wpłynąć na obecność tych złóż, jedyną możliwością wpływu na wysokość dochodów z tego tytułu jest pomoc inwestorom chętnym do wydobywania kopalin. Zgodnie z Ustawą z dnia 4 lutego 1994 roku prawo geologiczne i górnicze¹⁴², koncesji na wydobywanie kopalin udziela wojewoda lub starosta (w przypadku działalności na mniejszą skalę), tak więc pomoc gminy ograniczać się jedynie może do odpowiedniego przygotowania planów zagospodarowania przestrzennego, w których wyznaczone zostaną obszary wydobywania, oraz lobbyingu (w granicach obowiązującego prawa) na rzecz udzielenia koncesji. W praktyce samorządy nie są przychylne działalności górniczej, szczególnie w przypadku górnictwa odkrywkowego. Wiąże się to z dużymi uciążliwościami spowodowanymi taką działalnością zarówno dla mieszkańców gminy jak i dla środowiska przyrodniczego. Kopalnie odkrywkowe stanowią też poważne utrudnienie dla rozwoju turystyki, infrastruktury drogowej i komunalnej. Samorządy gmin: Świerzawa, Warta Bolesławiecka, Nowogrodzic i Paszowice zadeklarowały jednoznacznie, iż nie są zainteresowane dalszym funkcjonowaniem zakładów wydobywczych na ich terenie, bez względu na zmniejszenie dochodów budżetowych. Pobór opłaty miejscowej uzależniony jest natomiast od występowania na terenie gminy walorów uzdrowiskowych lub turystycznych. Podobnie jak w przypadku złóż kopalin samorząd nie ma wpływu na istnienie tych walorów.

Potencjalnie duże wpływy i możliwość pokrycia części wydatków na inwestycje komunalne daje opłata adiacencka. W praktyce samorządy nie stosują jej często i nic nie wskazuje na to, iż sytuacja ta miałaby się zmienić. Każda bowiem decyzja związana z nałożeniem tej opłaty wiąże się z zagrożeniem spadku popularności władz gminy lub nawet niepokojów społecznych. Wyjściem z sytuacji może być poprzedzenie uchwały rady gminy o stawkach opłaty adiacenckiej, akcją uświadamiającą mieszkańców o korzyściach z niej wynikających.

Dodatkowe możliwości w pozyskiwaniu dochodów z opłat mają miasta na prawach powiatów. Wiążą się one z czynnościami wykonywanymi przez samorząd powiatowy. Do zadań takich zaliczają się między innymi działania związane z rejestracją i ewidencją pojazdów mechanicznych. We Wrocławiu dochody z opłat komunikacyjnych wyniosły w 2004 roku 11 mln zł, w Legnicy 1,6 mln zł, a w Jeleniej

¹⁴² Dz. U. 1994, nr 27, poz. 96

Górze 1,3 mln zł. Niestety samorząd nie ma wpływu na wysokość uzyskiwanych w ten sposób dochodów, a obowiązujące stawki opłat mają na celu jedynie pokrycie kosztów wytwarzanych dokumentów.

Wskazane byłoby wprowadzenie zmian w funkcjonowaniu opłat lokalnych, które dawałyby więcej kompetencji samorządom lokalnym w zakresie stawek tych opłat oraz sposobu ich poboru. Można bowiem jednoznacznie stwierdzić, iż na wysokość dochodów pochodzących z tego źródła samorząd ma najmniejsze możliwości oddziaływania. Zmiany w prawie powinny dotyczyć w szczególności opłaty: skarbowej, administracyjnej i eksploatacyjnej. Szczegółowe omówienie proponowanych zmian zawarto w dalszej części pracy.

5.3 Korzyści lokalizacyjne jako czynnik kształtujący dochody z opłat

Spośród wszystkich form lokalnych obciążeń fiskalnych, w największym stopniu z lokalizacją gminy związana jest opłata eksploatacyjna. Skrajnym przypadkiem, w którym stanowi ona główne źródło dochodów gminy jest Jerzmanowa. W części gmin stanowi ona ważne, ale nie dominujące źródło dochodów, lecz w zdecydowanej większości samorządów, nie występuje ona wcale. Szczegółowe dane przedstawiające gminy, które osiągają dochody z opłaty eksploatacyjnej przedstawia tabela nr 39.

Tabela 39. Gminy osiągające dochody z tytułu opłaty lokalnej.

Gmina	Dochody z opłaty eksploatacyjnej	Udział dochodów z opłaty eksploatacyjnej w dochodach ogółem	Rodzaj eksploatowanych złóż	Typ gminy
Jerzmanowa	3 750 000	32,78 %	rudy miedzi	wiejska
Świerzawa	700 000	6,66 %	wapienie, kamienie szlachetne	miejsko-wiejska
Lubin	4 000 000	3,50 %	rudy miedzi	miejska
Warta Bolesławiecka	150 000	1,05 %	rudy miedzi, gips	wiejska
Nowogrodzic	130 000	0,63 %	gliny	miejsko-wiejska
Paszowice	27 000	0,56 %	kamienie drogowe i budowlane	wiejska
Jelenia Góra	150 000	0,08 %	wody mineralne	miejska
Szczawno Zdrój	10 000	0,07 %	wody mineralne	miejska
Bolesławiec	10 000	0,07 %	piaski i żwiry	wiejska
Kłodzko	12 000	0,03 %	kamienie drogowe i budowlane	miejska
Głogów	18 000	0,02 %	rudy miedzi	miejska

Źródło: Opracowanie własne.

Można spotkać opinie, iż opłata eksploatacyjna jest przykładem podatku ekologicznego¹⁴³. Udział gmin w tym podatku uzasadnia się zwiększonymi wydatkami, spowodowanymi funkcjonowaniem na ich obszarze przedsiębiorstw wydobywających kopaliny. Jak wskazuje przykład gminy Jerzmanowa (ale też innych, na terenie których działa KGHM S.A.: Polkowice, Rudna, Lubin) dochody z tego tytułu zazwyczaj przewyższają wydatki budżetu gminy wymuszone działalnością górnictwem. Większych wydatków wymagają natomiast tereny, na których działalności takiej zaprzestano, co zaobserwować można w Wałbrzychu i Boguszwowie – Gorcach. W związku z tym stwierdzić należy, iż opłata eksploatacyjna nie spełnia należycie funkcji, do jakiej została powołana. Gminy górnicze mogą bowiem liczyć na dochody z tego tytułu jedynie w sytuacji, gdy działalność wydobywcza jest prowadzona. Zaprzestanie tego rodzaju działalności powoduje zmniejszenie dochodów budżetu gminy, ale nie powoduje zniknięcia problemów związanych z zanieczyszczeniem środowiska i szkodami górnictwem. O wiele korzystniejszym rozwiązaniem zarówno dla samorządów jak i podatników byłoby zastąpienie opłaty eksploatacyjnej podatkiem za wydobywanie kopaliny. Podatek taki funkcjonował w II Rzeczypospolitej i był oceniany pozytywnie¹⁴⁴. Samorządy zyskałyby w ten sposób możliwość wpływu na wysokość uzyskiwanych w ten sposób dochodów i dokonywania rozłożenia obciążeń podatkowych między poszczególnymi kategoriami podatników, a także wspierania lokalnych przedsiębiorstw poprzez zwolnienia i ulgi podatkowe.

Innym charakterystycznym, związanym z lokalizacją obciążeniem fiskalnym jest opłata miejscowa. Spośród badanych gmin jedynie dwie: Jelenia Góra i Szczawno Zdrój są upoważnione do jej pobierania, ze względu na funkcjonujące na ich terenie uzdrowiska. Stawka tej opłaty na terenie Szczawna Zdroju wynosiła w 2004 roku 1,50 zł od osoby fizycznej za dobę a w Jeleniej Górze 1,67 zł za dobę. Wpływy z tytułu opłaty miejscowej w 2004 roku w Jeleniej Górze wynosiły 230 tys. zł, co stanowiło 0,13% dochodów ogółem budżetu miasta. W Szczawnie Zdroju natomiast w 2004 roku, pomimo obowiązywania uchwały wprowadzającej opłatę miejscową, nie zanotowano dochodów tego tytułu. Związane to było z brakiem nadzoru i w konsekwencji

¹⁴³ por. J. Głuchowski, *Podatki ekologiczne*, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 2002, str. 19.

¹⁴⁴ A. Młynarczyk, *Geneza i kierunki rozwiązań prawnych w zakresie podatków lokalnych*. W: *Sanacja finansów publicznych w Polsce. Aspekty prawne i ekonomiczne*. Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2005, str. 159.

skutecznej egzekucji podatku. W 2005 roku sytuacja ma ulec zmianie i wpływy z tytułu opłaty miejscowej wynieść mają 300 tys. zł, czyli około 2,7% dochodów ogółem, nie tylko dzięki skuteczniejszej egzekucji, ale również dzięki podwyższeniu stawki opłaty do 2 zł.

Wysokość dochodów z opłaty skarbowej zależy tylko i wyłącznie od liczby spraw z zakresu administracji publicznej, załatwianych na terenie gminy. Jedynym sposobem na zwiększenie wpływów z tego tytułu jest zwiększenie liczby podmiotów świadczących tego typu usługi. Ponieważ zakres czynności objętych opłatą skarbową jest ściśle określony ustawowo, nie można dowolnie poszerzać ich zakresu i w ten sposób wpływać na zmianę w wysokości dochodów. Z rozważań tych można wysnuć jeden wniosek. Samorząd gminy powinien zatem dążyć do ulokowania na swoim terenie siedzib lub przedstawicielstw administracji samorządowej (powiatowej i wojewódzkiej) oraz rządowej i doprowadzić w ten sposób do zwiększenia ilości czynności objętych opłatą skarbową. Potwierdzają to dane dotyczące badanych gmin. Najniższe dochody z opłaty skarbowej czerpią gminy wiejskie, miejsko – wiejskie i małe miasta: Boguszów – Gorce, Bolesławiec, Chojnów, Ciepłowody, Nowogrodziec, Ruja, Siekierczyn, Szczawno Zdrój, Świerzawa, Warta Bolesławiecka i Wleń. W ośrodkach tych udział opłaty skarbowej w dochodach ogółem nie przekraczał w 2004 roku 0,4%, a kwoty, które wpłynęły do budżetu nie przekroczyły 60 tys. zł. Wyjątek stanowiła gmina Paszowice z dochodami z opłaty skarbowej przekraczającymi 60 tys. zł, co stanowiło 1,4% dochodów. Sytuacja taka miała miejsce tylko w 2004 roku, ze względu na rozbudowę zakładów zajmujących się wydobywaniem i przetwórstwem kamieni i czynności urzędowe z tym związane podlegające opłacie skarbowej. W poprzednich latach dochody te nie przekraczały 20 tys. zł, co stanowiło 0,4% wszystkich dochodów. W średnich i dużych miastach udział dochodów z opłaty skarbowej przekraczał 0,6% dochodów ogółem a wpływy z tego tytułu wynosiły od 600 tys. zł w Dzierżoniowie do ponad 10 mln zł we Wrocławiu.

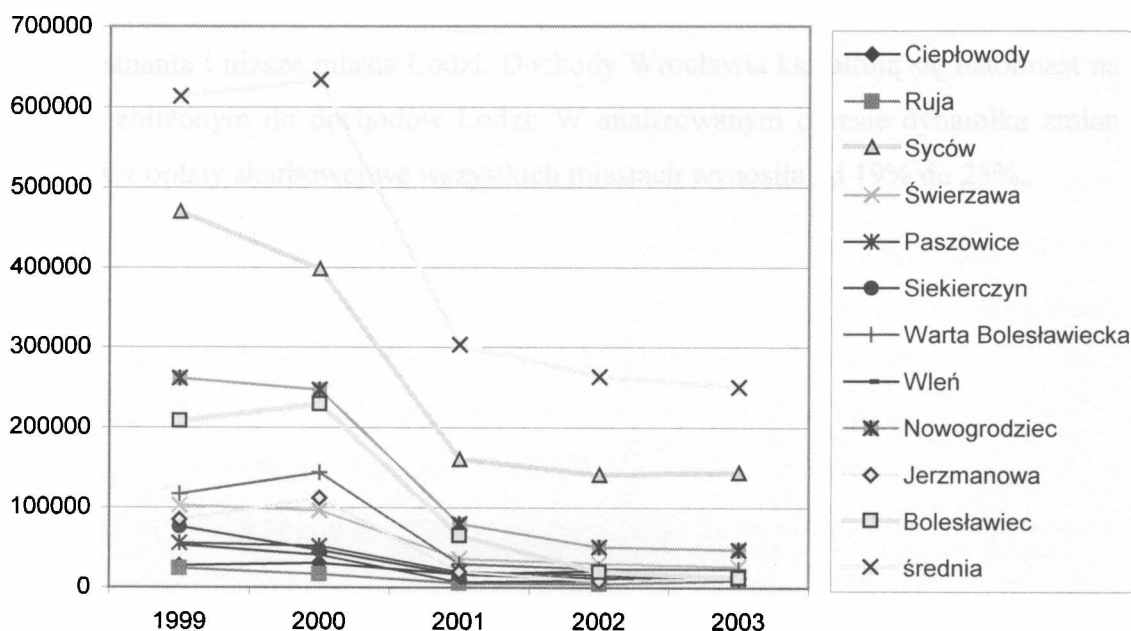
5.4 Wpływ dochodów z opłat na kształtowanie dynamiki rozwoju lokalnego

Ze względu na zmianę przepisów regulujących wpływy z opłaty skarbowej, dochody gmin z tego tytułu uległy gwałtownemu zmniejszeniu w roku 2001. Przy czym

spadki te wahały się od 41% w Zawidowie, do 94% w Bolesławcu, przy średniej dla wszystkich gmin województwa dolnośląskiego wynoszącej 59%. Analizując zmiany dochodów z opłaty skarbowej w latach 2001 – 2003 zauważyć można, iż w trzech gminach dochody z tego tytułu wzrosły: w Zawidowie (wzrost o 219%), w gminie Ruja (163%) i we Wleniu (150%). W pozostałych badanych gminach w okresie tym, jak i przed wejściem w życie Ustawy o opłacie skarbowej, dochody te systematycznie malały.

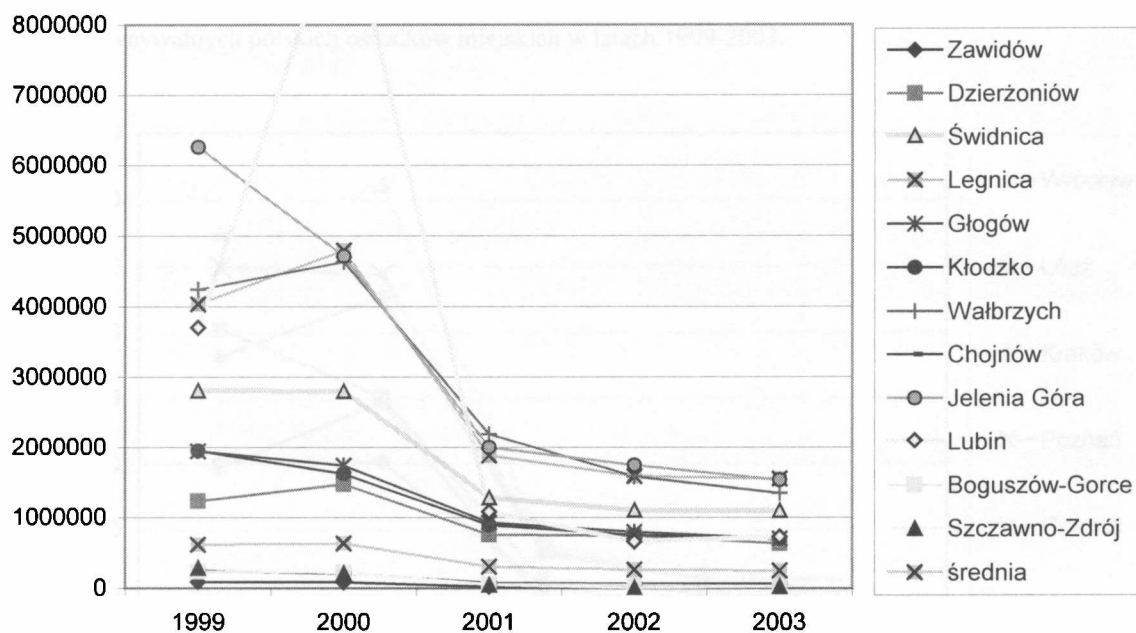
Średnia wysokość dochodów z opłaty skarbowej we wszystkich dolnośląskich gminach wynosiła w 2003 roku 83% tych dochodów w roku 2001. Mniejsze spadki miały miejsce w tym okresie w następujących jednostkach samorządowych: Siekierczyn (93%), Chojnów (91%), Syców (90%), Świdnica (86%) i Dzierżoniów (84%). Jednak ze względu na niski udział dochodów z opłaty skarbowej w strukturze dochodów gmin, zmiany te nie były dla gmin poważną przeszkodą w konstruowaniu budżetu i optymalnym kształtowaniu polityki budżetowej.

Wykres 19. Zmiana wysokości dochodów z opłaty skarbowej w budżetach badanych gmin wiejskich i miejsko – wiejskich w latach 1999 – 2003.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Banku Danych Regionalnych GUS.

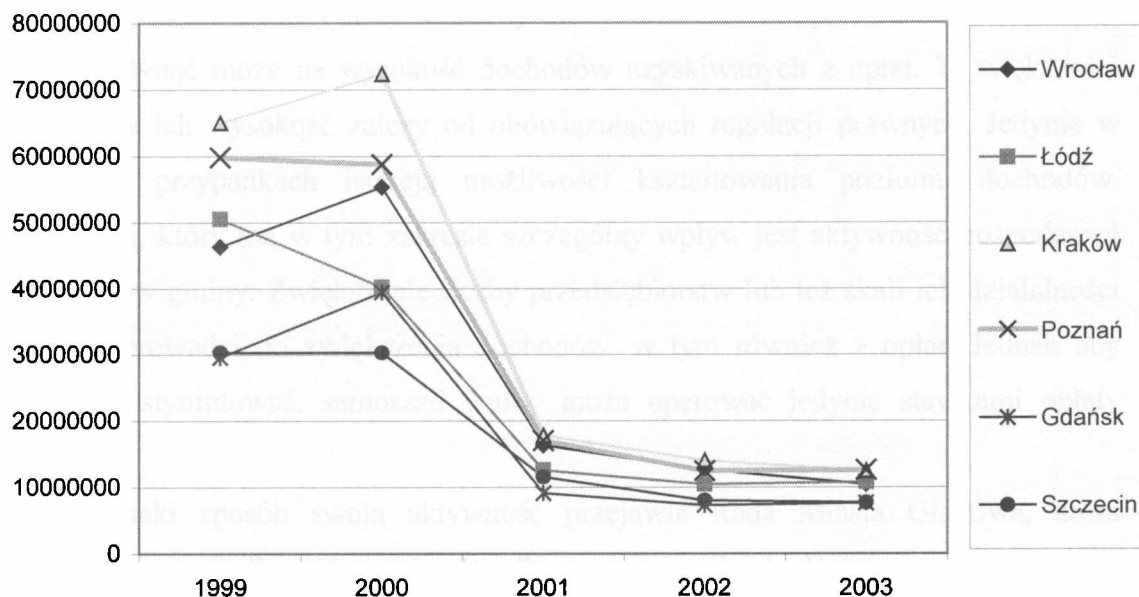
Wykres 20. Zmiana wysokości dochodów z opłaty skarbowej w budżetach badanych gmin miejskich w latach 1999-2003.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Banku Danych Regionalnych GUS.

Analizując dochody z opłaty skarbowej Wrocławia na tle innych podobnych ośrodków miejskich stwierdzić należy, iż nie odbiegają one znacząco od ogólnych trendów w ubiegłych latach. Podobnie jak w przypadku innych dochodów z podatków i opłat zauważyć tu można wyższe, niż wynikałoby to z analizy liczby ludności, dochody miasta Poznania i niższe miasta Łodzi. Dochody Wrocławia kształtują się natomiast na poziomie zbliżonym do dochodów Łodzi. W analizowanym okresie dynamika zmian dochodów z opłaty skarbowej we wszystkich miastach wynosiła od 19% do 25%.

Wykres 21. Zmiana wysokości dochodów z opłaty skarbowej w dochodach budżetu Wrocławia i innych porównywalnych polskich ośrodków miejskich w latach 1999-2003.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Banku Danych Regionalnych GUS.

Jak wynika z powyższych wykresów zmiany w wysokości dochodów z opłaty skarbowej wywołane były w głównej mierze zmianami w obowiązującym prawie. Jedynym czynnikiem związanym z dynamiką rozwoju lokalnego wpływającym na wpływy z opłaty skarbowej jest zmiana liczby ludności i liczby przedsiębiorstw. Od kilku lat w obu przypadkach kierunki zmian są stałe. Liczba ludności zarówno Dolnego Śląska jak i Polski systematycznie się zmniejsza, natomiast liczba przedsiębiorstw systematycznie rośnie. Jeden z tych czynników uznać należy zatem za destymulujący wzrost dochodów, drugi zaś za stymulujący ten wzrost. W wyniku tego poziom dochodów z opłaty skarbowej nie uległ istotnym zmianom od 2001 roku.

Trudno też wskazać czynniki wpływające na wysokość wpływów z pozostałych opłat. Wydaje się, iż jedynym czynnikiem wpływającym na dochody z opłat mających charakter wzajemnego świadczenia odpłatnego, była inflacja. Stawki opłaty: targowej, administracyjnej i miejscowej kształtowały się bowiem w ostatnich latach na podobnym poziomie. Ich niewielki coroczny wzrost związany był z uwzględnieniem przez rady gmin rocznej inflacji.

5.5 Wysokość dochodów z opłat w zależności od aktywności społeczności lokalnej

Aktywność społeczności lokalnej oraz władz samorządowych w niewielkim stopniu wpłynąć może na wysokość dochodów uzyskiwanych z opłat. W większości przypadków ich wysokość zależy od obowiązujących regulacji prawnych. Jedynie w nielicznych przypadkach istnieją możliwości kształtowania poziomu dochodów. Czynnikiem, który ma w tym zakresie szczególny wpływ jest aktywność gospodarcza mieszkańców gminy. Zwiększenie liczby przedsiębiorstw lub też skali ich działalności zawsze doprowadzi do zwiększenia dochodów, w tym również z opłat. Jednak aby wzrost ten stymulować, samorząd gminy może operować jedynie stawkami opłaty targowej.

W taki sposób swoją aktywność przejawia Rada Miasta Głogowa, która postanowiła uporządkować sprawę handlu na targowiskach. Dzięki szczegółowym i precyzyjnym zapisom uchwały o opłacie targowej, możliwe stało się zwiększenie dochodów z tego tytułu do 1,4 mln zł w 2004 roku, co stanowiło najwyższą kwotę we wszystkich badanych gminach. W części gmin wiejskich opłata ta nie występuje ze względu na brak targowisk, natomiast w niektórych małych gminach (w tym również miejskich), stawki opłat są symboliczne i przynoszą niewielkie dochody. Sytuacja tak ma miejsce w: Boguszowie – Gorcach (udział dochodów z opłaty targowej w dochodach ogółem wynosi tu mniej niż 0,01%), Ciepłowodach (0,01%), Wleniu (0,03%) i Świerzawie (0,05%). Władze samorządowe traktują niejednokrotnie targowiska jako miejsca aktywizacji zawodowej bezrobotnych, a stawki opłaty targowej jako instrument przeciwdziałania bezrobociu.

Nieco wyższe wpływy z opłaty za zezwolenia na sprzedaż wyrobów alkoholowych osiągają gminy turystyczne, czego przykładem jest miasto Szczawno Zdrój. Udział dochodów z tego tytułu w budżecie wyniósł w 2004 roku 1,47%. Spowodowane to jest wyższą aktywnością mieszkańców, której ilustracją jest liczba działających na terenie miasta przedsiębiorstw, w szczególności związanych z obsługą ruchu turystycznego.

Duża aktywność społeczności lokalnej oraz władz samorządowych może spowodować znaczne zwiększenie dochodów w Wałbrzychu. Od kilku lat podejmowane są w tym mieście starania o ponowne uruchomienie kopalni węgla kamiennego. Miasto aktywnie poszukuje inwestora, który byłby skłonny do podjęcia

działalności. Mieszkańcy natomiast od kilku lat prowadzą akcje protestacyjne, a także wysyłają petycje do władz wojewódzkich i centralnych, w których domagają się pomocy w tworzeniu nowych miejsc pracy. Działania te doprowadziły do wszczęcia rozmów z potencjalnymi inwestorami. Czynnikiem, który ostatecznie wpłynął na większe zainteresowanie wałbrzyskimi kopalniami był zwiększający się od kilku lat popyt na węgiel kamienny stymulowany w głównej mierze zapotrzebowaniem Chin na ten surowiec. Jeżeli rozmowy zakończą się pomyślnie to w najbliższych latach możliwa stanie się eksploatacja złóż, a w konsekwencji miasta będzie korzystało z nowego źródła dochodów – opłaty eksploatacyjnej. W zależności od wielkości wydobywania dochody te mogą stanowić od 5% do 15% budżetu.

Najczęściej spotykanym przejawem aktywności społeczności lokalnych jest niechęć do wszelkich opłat. Postawa taka rodzi presję na władze samorządowe aby te opłaty, których stawki mogą dowolnie kształtować były jak najniższe lub nie były pobierane wcale. Dotyczy to w szczególności opłaty administracyjnej i adiacenckiej. Tendencję taką zauważyć można we wszystkich z badanych gmin. Gminą gdzie najwięcej czynności objęto opłatą administracyjną był Siekierczyn, a nawet tam było to zaledwie kilkanaście czynności związanych przede wszystkim z zagospodarowaniem przestrzennym.

W związku z tym sensownym rozwiązaniem byłaby likwidacja opłaty administracyjnej i poszerzenie zakresu opłaty skarbowej. Spowodowałoby to zmniejszenie kosztów związanych z funkcjonowaniem dwóch opłat o podobnym charakterze. Niestety ze względu na konstrukcję opłaty skarbowej samorząd gminny straciłby możliwość ustalania stawek opłat za czynności objęte obecnie opłatą administracyjną. Wyjściem z tej sytuacji mogłaby być zmiana przepisów regulujących zasady ustalania i poboru opłaty skarbowej. Zmiany te powinny gwarantować możliwość ustalania stawek opłat na szczeblu gminy, w zależności od potrzeb społeczności lokalnej i polityki dochodowej prowadzonej przez samorząd gminy.

Rozdział VI.

Rola samorządu gminnego w kształtowaniu dochodów własnych z pozostałych źródeł

6.1 Dochody z pozostałych źródeł w badanych gminach

Jedno z najważniejszych źródeł dochodów gmin związane jest bezpośrednio z majątkiem, którym samorządy dysponują. Taka sytuacja ma też miejsce w badanych samorządach. W niektórych bowiem z badanych gmin dochody te stanowiły nawet jedną czwartą wszystkich dochodów, co ilustruje tabela nr 40.

Tabela 40. Udział dochodów z pozostałych źródeł w dochodach własnych ogółem w badanych gminach w 2004 roku (w%).

Gmina	Dochody z majątku gminy	Pozostałe dochody	Razem
Boguszów – Gorce	25,78	2,62	28,4
Bolesławiec	0,98	3,36	4,34
Chojnów	5,07	2,21	7,28
Cieplowody	2,30	1,21	3,51
Dzierżoniów	11,81	1,29	13,1
Głogów	4,68	1,96	6,64
Jelenia Góra	9,39	1,71	11,1
Jerzmanowa	0,58	3,48	4,06
Kłodzko	12,80	2,08	14,88
Legnica	7,86	0,81	8,67
Lubin	8,25	2,20	10,45
Nowogrodziec	4,98	0,46	5,44
Paszowice	5,72	4,03	9,75
Ruja	1,00	3,56	4,56
Siekierczyn	1,74	13,21	14,95
Syców	11,99	1,93	13,92
Szczawno Zdrój	32,47	4,91	37,38
Świdnica	15,85	3,33	19,18
Świerzawa	2,70	0,51	3,21
Wałbrzych	25,25	8,54	33,79
Warta Bolesławska	0,67	8,53	9,2
Wleń	2,01	0,60	2,61
Wrocław	24,92	9,88	34,8
Zawidów	7,24	1,48	8,72

Źródło: Opracowanie własne.

Najwyższy udział dochodów z majątku gminy w dochodach ogółem zanotowano w gminach miejskich: Szczawno Zdrój, Boguszów – Gorce, Wałbrzych i Wrocław.

Najniższy zaś w gminach wiejskich: Jerzmanowa, Warta Bolesławiecka, Bolesławiec, Ruja i Siekierczyn. Jak można zauważyć, analizując dane dotyczące udziału dochodów z majątku gminy w dochodach ogółem, samodzielność gmin w zakresie gospodarowania własnym majątkiem rzutuje na znaczne zróżnicowanie tych dochodów. Tendencja taka widoczna też jest w przypadku innych dochodów. Można wśród nich wymienić: wpływy do budżetu od jednostek organizacyjnych gminy, należności z lat ubiegłych, a także odsetki od środków na rachunkach bankowych.

Tabela 41. Wysokość dochodów własnych z pozostałych źródeł w badanych gminach w przeliczeniu na mieszkańca w 2004 roku.

Gmina	Wysokość dochodów z pozostałych źródeł	Wysokość dochodów z pozostałych źródeł na 1 mieszkańca
Wrocław	592 667 000	929,60
Szczawno Zdrój	3 844 907	688,93
Wałbrzych	68 873 081	534,69
Boguszów – Gorce	7 740 438	457,88
Świdnica	15 160 589	248,79
Siekierczyn	1 064 416	235,64
Jelenia Góra	19 619 296	222,86
Legnica	22 119 752	207,65
Kłodzko	5 569 788	194,22
Warta Bolesławiecka	1 309 166	173,45
Syców	2 705 309	166,11
Jerzmanowa	465 317	159,63
Dzierżoniów	5 593 926	159,09
Lubin	11 961 850	153,41
Zawidów	578 430	128,83
Paszowice	438 332	113,62
Głogów	7 236 699	103,89
Ruja	259 661	96,46
Nowogrodziec	1 118 569	76,01
Chojnów	1 076 753	73,83
Ciepłowody	180 873	56,35
Bolesławiec	639 264	52,55
Świerzawa	337 603	42,68
Wleń	186 287	39,70

Źródło: Opracowanie własne.

Oprócz liczby mieszkańców i liczby przedsiębiorstw, na poziom dochodów własnych wpływ ma też charakter majątku, którym gmina dysponuje. Niestety wielkość tych dochodów nie zależy wyłącznie od wartości posiadanego majątku. Nawet największy bowiem majątek może być całkowicie nieprzydatny funkcjonującym na terenie gminy podmiotom gospodarczym i społeczności lokalnej i w ten sposób może nie generować dochodów. Nie bez znaczenia jest tu wielkość gminy, a także funkcja jaką pełni w stosunku do samorządów sąsiednich. I tak najwyższe dochody z majątku gminy czerpią duże ośrodki o znaczeniu regionalnym: Wrocław, Wałbrzych, Świdnica,

Jelenia Góra i Legnica. Dziwić może natomiast stosunkowo duży udział tych dochodów w budżetach Szczawna Zdroju i Boguszowa – Gorc. Najniższe dochody z majątku uzyskiwały w 2004 roku gminy: Wleń, Świerzawa, Bolesławiec i Ciepłowody. W poszczególnych latach wysokość dochodów uzyskanych z majątku gminy może ulegać znacznym wahaniom. Spowodowane jest to faktem, iż jednym z powszechnie stosowanych sposobów na zwiększenie wpływów do budżetu jest sprzedaż składników majątkowych. W ten sposób w roku, w którym majątek komunalny zostaje sprzedany dochody wzrastają. Może to tym samym spowodować spadek dochodów w przyszłych latach spowodowany zmniejszeniem wpływów z tytułu najmu lub użytkowania. Najczęściej jednak gminy decydują się na sprzedaż takich składników majątkowych, które albo nie przynoszą dochodów, albo też dochody z nich uzyskiwane nie pokrywają kosztów ich utrzymania.

W większych gminach miejskich znaczne źródło dochodów stanowią też mandaty, kary i grzywny, a także zyski wypracowane przez jednostki i zakłady budżetowe oraz spółki komunalne.

6.2 Wpływ potencjału gminy na dochody z pozostałych źródeł

Mienie komunalne stanowi formę własności społecznej, niższą od własności państwowej (ogólnonarodowej)¹⁴⁵. Podmioty mienia komunalnego decydują samodzielnie o przeznaczeniu i sposobie wykorzystania czynników majątkowych. Niejednokrotnie władze pod naporem potrzeb sprzedają częściowo swój majątek pozbawiając się przyszłych dochodów z tego źródła. Niekiedy jednak sprzedaż mienia jest koniecznością, ponieważ jego utrzymanie jest zbyt kosztowne.

Większe wpływy związane z wykorzystaniem majątku osiągnęły gminy miejskie. W nielicznych tylko gminach wiejskich i miejsko – wiejskich dochody z tego tytułów przekraczają 100 zł na mieszkańca w skali roku. Natomiast spośród gmin miejskich jedynie Chojnów notuje dochody poniżej tego poziomu. Niekwestionowanym liderem w tym zestawieniu jest Wrocław, z dochodami na poziomie blisko 930 zł na mieszkańca. Przy czym w porównaniu do innych samorządów, większe znaczenie mają

¹⁴⁵ A. Ginsbert – Gebert, *Samorząd terytorialny i jego gospodarka*. Skrypty Akademii Ekonomicznej im. O. Langego we Wrocławiu, Wrocław 1992, str. 188.

w mieście tym dochody z pozostałych źródeł, a w szczególności wpływy od samorządowych jednostek organizacyjnych. To samo dotyczy innych dużych miast regionu: Wałbrzycha, Lubina, Jeleniej Góry, Świdnicy, Głogowa i Legnicy. We Wrocławiu wpływy z biletów komunikacji zbiorowej wyniosły w 2004 roku ponad 120 mln. zł., czyli około 7% dochodów budżetu ogółem. Innymi pokaźnymi źródłami zasilania budżetu były: dochody Zarządu Gospodarki Odpadami (0,5%) oraz dochody Miejskiego Ogrodu Zoologicznego (0,15%). W niektórych większych miastach, takich jak: Wrocław, Legnica i Jelenia Góra, wśród dochodów z majątku gminy dominują te uzyskane ze sprzedaży składników majątkowych. Obejmują one wpływy ze sprzedaży budynków, lokali i gruntów. We Wrocławiu uzyskano z tego tytułu dochody w wysokości 268 mln zł (15% dochodów ogółem), w Legnicy 12,5 mln zł (5,6%), w Jeleniej Górze 8 mln zł (4,5%). Dochody te stanowią poważne źródło zasilania budżetów także mniejszych gmin. Tam jednak wpływy te, ze względu na mniejszą liczbę ludności oraz mniejsze potrzeby mieszkaniowe, są uzyskiwane nieregularnie, w zależności od przygotowania przez samorząd terenów do zbycia.

Wysokie dochody z majątku komunalnego charakterystyczne są dla miast powiatu wałbrzyskiego. Szczawno Zdrój jest jedyną w zestawieniu gminą o charakterze turystyczno – uzdrowiskowym. Dodatkowo miasto to dysponuje olbrzymim majątkiem związanym z infrastrukturą uzdrowiskową – parkami, pijalniami wód, pawilonami uzdrowiskowymi, itp., który udostępnia odpłatnie podmiotom gospodarczym. Charakterystyczną cechą Wałbrzycha oraz gminy miejskiej Boguszów – Gorce, jest duża liczba mieszkań komunalnych i w związku z tym wysoki poziom dochodów z tytułu opłat czynszowych i z majątku gminy. Obydwie gminy do końca lat osiemdziesiątych były ośrodkami wydobywania węgla kamiennego, w związku z czym cała struktura przestrzenna i funkcjonalna miast dostosowana została do potrzeb górnictwa. Pod względem przestrzennym można je uznać za zorganizowane na zasadzie modelu satelitarnego¹⁴⁶, w którym ekspansja jednostek osadniczych jest w całości lub częściowo kierowana do satelitów, zgrupowanych wokół szybów kopalnianych. W ośrodkach tych funkcjonowały przykładowe lokale mieszkalne, które w latach dziewięćdziesiątych – po zamknięciu kopalni – zostały skomunalizowane. Liczba mieszkań na 1000 mieszkańców wynosi w tych miastach około 375, co przewyższa o blisko 50 mieszkań średnią dla województwa. Dochody z tego tytułu nie pokrywają

¹⁴⁶ por. W. Ostrowski, *Urbanistyka współczesna*. Arkady, Warszawa 1975.

jednak wydatków związanych z utrzymaniem istniejących zasobów mieszkaniowych, w związku z czym nie mogą służyć finansowaniu rozwoju lokalnego. Dochody zakładu gospodarki mieszkaniowej w Boguszu – Gorcach wyniosły w 2004 roku 5,6 mln zł, czyli prawie 21% dochodów ogółem budżetu gminy (z blisko 26% dochodów z majątku gminy). Wydatki natomiast przekroczyły 6 mln zł, co oznacza że gmina musiała przeznaczyć środki pozyskane z innych tytułów na dofinansowanie gospodarki mieszkaniowej. Znamienny jest fakt, iż wszystkie wydatki zaklasyfikowane zostały jako bieżące, co oznacza, iż w roku 2004 nie poniesiono wydatków majątkowych, w tym również inwestycyjnych. W 2005 roku deficyt zakładu gospodarki mieszkaniowej powiększył się o dalsze 100 tys. zł i ponownie nie są planowane wydatki majątkowe. Nie dziwi zatem opinia, wyrażona przez pracowników urzędu miasta, którzy jednoznacznie zadeklarowali chęć „pozbycia się problemu”, czyli sprzedaż nieruchomości ich lokatorom. Podobna sytuacja ma miejsce w Wałbrzychu. Dochody z czynszów w 2004 roku przekroczyły 43 mln zł, czyli stanowiły 21% dochodów ogółem, natomiast wydatki wyniosły około 45 mln zł, z tym że wydatki bieżące były mniejsze niż pozyskane dochody i wyniosły 42 mln zł. Władze Wałbrzycha przeznaczyły 3 mln zł na inwestycję, którą była rozbiórka budynku zniszczonego na skutek szkód górniczych oraz wykonanie dokumentacji technicznej i budowa nowego budynku mieszkalnego.

Zgodnie z opinią wyrażoną przez przedstawicieli innych badanych samorządów, komunalne zasoby mieszkaniowe stanowią obciążenie dla budżetu gminy. Spowodowane jest to niskim poziomem czynszów, nie pokrywającym wartości odtworzeniowej nieruchomości. Samorządy wyrażają chęć sprywatyzowania posiadanych komunalnych zasobów mieszkaniowych. Sprzedaż lub uwłaszczenie (przekazanie lokali mieszkalnych dotychczasowym lokatorom na preferencyjnych warunkach) nie przebiega jednak bez przeszkód. Trudno bowiem znaleźć nabywcę na zniszczoną substancję mieszkaniową. Mieszkańcy obawiają się zazwyczaj partycypacji w kosztach remontów i modernizacji, a nowi nabywcy preferują nieruchomości, które nie wymagają zaangażowania dodatkowych nakładów pieniężnych¹⁴⁷. Przykładem takich działań może być sytuacja na rynku nieruchomości komunalnych w Jeleniej Górze. Miasto znalazło nabywców na nieruchomości komunalne jedynie w ścisłym

¹⁴⁷ Informacje pochodzą z wywiadów przeprowadzonych z pracownikami samorządowymi w gminach zakwalifikowanych do badania.

centrum miasta. Wcześniej budynki te zostały poddane modernizacji ze środków pochodzących z budżetu miasta, ponieważ z doświadczeń władz samorządowych wynikało, iż sprzedaż nieruchomości komunalnych nie wiąże się zazwyczaj z poprawą ich stanu technicznego. Władze miasta zdecydowały się na remonty kamienic przeznaczonych do sprzedaży ze względu na dbałość o zachowanie estetyki miejsc uznawanych za reprezentacyjne. W przypadku substancji mieszkaniowej znajdującej się w innych częściach miasta, natrafiono na przeszkody w postaci niechęci mieszkańców do tworzenia wspólnot mieszkaniowych i przejęcia odpowiedzialności za stan nieruchomości oraz obawy o wzrost wysokości czynszów. W związku z tymi faktami oraz niewystarczającą ilością środków finansowych na remonty nieruchomości będących w gestii miasta, obszary te zostały oznaczone w Lokalnym Planie Rewitalizacji jako obszary zdegradowane¹⁴⁸. Dokument ten pozwoli ubiegać się o środki pomocowe z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach działania 3.3 Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego – zdegradowane obszary miejskie, przemysłowe i powojenne.

Istotnym czynnikiem warunkującym poziom rozwoju lokalnego gminy jest poziom wyposażenia w infrastrukturę komunalną. Ma ona przede wszystkim zapewnić obsługę ludności i podmiotów gospodarczych na jak najwyższym poziomie. Rozwinięta sieć kanalizacyjna, wodociągowa, ciepłownicza, gazownicza, transportowa i komunikacyjna generuje też dochody do budżetu gminy, jednak najczęściej dochody te nie przewyższają ponoszonych z tytułu utrzymania sieci wydatków. Jedynie w nielicznych przypadkach nadwyżka dochodów nad wydatkami może posłużyć finansowaniu rozwoju lokalnego. Infrastrukturę taką posiadają miasta, lecz również część gmin wiejskich i miejsko – wiejskich. Dzięki inwestycjom w wodociągi i kanalizację możliwe stało się zwiększenie dochodów gminy Siekierczyn (udział dochodów uzyskanych z tego źródła sięga 4,5% dochodów ogółem). Podobna sytuacja ma miejsce w gminach: Jerzmanowa (3%), Warta Bolesławiecka (6%) i Paszowice (3%).

Ciekawym sposobem na zwiększenie dochodów własnych jest prowadzenie przez gminę takich jednostek samorządowych, które świadczą nietypowe usługi mogące być jednocześnie „wizytówką” utożsamianą z miejscem ich świadczenia. Przykłady takich jednostek i uzyskiwanych przez nie dochodów znaleźć można we Wrocławiu i

¹⁴⁸ Informacje Urzędu Miasta w Jeleniej Górze.

Jeleniej Górze. We Wrocławiu wśród placówek takich wymienić należy: Miejski Ogród Zoologiczny (2,6 mln zł), Wrocławski Tor Wścigów Konnych (0,6 mln zł), Ogród Japoński (0,2 mln zł). W Jeleniej Górze natomiast największe dochody przyniosły: Dom Pomocy Społecznej „Pogodna Jesień” (0,5 mln zł) i Międzyszkolny Ośrodek Sportu (0,4 mln zł).

Podsumowując, można zatem stwierdzić, iż:

- 1) Majątek gminy może przynosić znaczne dochody do budżetu, pod warunkiem posiadania takich składników majątku, na które występuje popyt na lokalnym rynku (w szczególności dotyczy to nieruchomości).
- 2) Świadczenie usług zapewniających obsługę mieszkańców może przynosić wpływy przewyższające koszty ich wytworzenia, pod warunkiem ustalenia cen za te usługi na odpowiednim (zapewniającym zyski) poziomie – co wymaga konsekwencji i odwagi władz lokalnych pochodzących z wyboru mieszkańców gminy, których te odpłatności dotyczą.
- 3) Wielkość komunalnych zasobów mieszkaniowych wiąże się z wysokością dochodów własnych, jednak środki pozyskane z tego źródła nie pokrywają wydatków z nim związanych. W związku z tym dochody te nie wpływają na zwiększenie potencjału gminy.

6.3 Wysokość dochodów z pozostałych źródeł w zależności od warunków lokalizacyjnych

Głównym czynnikiem wpływającym na poziom rozwoju lokalnego, a tym samym na wysokość dochodów budżetu gminy, jest wielkość lokalnych rynków – zarówno dóbr konsumpcyjnych, produkcyjnych, jak i czynników wytwórczych. Wielkości te zdeterminowane są przede wszystkim przez liczbę ludności zamieszkującą gminę i gminy ościenne ale również przez liczbę i wielkość działających na jej terenie przedsiębiorstw. Istnieją dwa elementy struktury funkcjonalnej gminy: funkcje egzogeniczne oraz funkcje endogeniczne. Te pierwsze spełniane są przez gminę wobec bezpośredniego zaplecza, regionu, czy też kraju (zwane są również funkcjami wyspecjalizowanymi lub miastotwórczymi), do których zaliczyć można funkcje zarówno produkcyjne (takie jak przemysł, budownictwo, transport zewnętrzny), jak i

usługowe (administracja publiczna, szkolnictwo wyższe, turystyka i lecznictwo uzdrowiskowe), będące odbiciem działalności zorientowanej na rynek pozalokalny. Stanowią one nie tylko źródło dochodów, ale przesądzają też o dynamice rozwoju gminy. Powiedzieć zatem można, iż funkcje te określają bazę ekonomiczną miasta. Funkcje endogeniczne natomiast są spełniane przez gminę wobec jej ludności (zwane są też funkcjami obsługi), do których zaliczają się funkcje lokalne związane z mieszkalnictwem, gospodarką komunalną oraz z usługami o zasięgu lokalnym (szkolnictwo podstawowe, przedszkola, podstawowa opieka zdrowotna, usługi bytowe)¹⁴⁹.

W dużych gminach miejskich funkcje egzogeniczne charakteryzują się niejednokrotnie tak wysokim tempem rozwoju, że nie nadąża za nimi rozwój funkcji obsługi. Przerosty rozwoju czynników miastotwórczych wywołują w tych miastach zjawisko masowych dojazdów do pracy z otaczającego regionu. W województwie dolnośląskim zjawisko takie dotyczy Wrocławia – ośrodka o znaczeniu ponadregionalnym i gmin ościennych. Ważne funkcje regionalne pełnią też były miasta wojewódzkie – Legnica, Jelenia Góra i Wałbrzych, a także Lubin, Głogów i Świdnica. W miastach tych zauważyć można rozwój struktury funkcjonalnej na obu płaszczyznach. Zarówno egzogenicznej – przejawiającej się w zwiększającej się liczbie przedsiębiorstw i coraz szerszym zakresie świadczonych usług. Jak również w sferze endogenicznej – związanej bezpośrednio z dochodami z majątku gminy i ze świadczonych na rzecz lokalnej społeczności usług.

Rozwój obydwu tych funkcji, a w szczególności funkcji obsługi ludności, wpływa na dochody uzyskiwane z majątku gminy, a także na dochody uzyskiwane przez jednostki i zakłady budżetowe oraz spółki komunalne. Znajduje to swoje odbicie w dochodach realizowanych przez Wrocław, Wałbrzych, Jelenia Góra, Legnica i Świdnica, gdzie dochody z innych niż podatki i opłaty lokalne źródeł przekraczają 200 zł rocznie na jednego mieszkańca.

Obecnie podejmowanie działalności produkcyjnej przez gminy ma znaczenie marginalne i słabnie w miarę rozwoju gospodarki rynkowej¹⁵⁰. Działania samorządu terytorialnego koncentrują się więc jedynie na usługach publicznych, świadczonych aby

¹⁴⁹ R. Brol, *Miasto – społeczeństwo, gospodarka, przestrzeń*. W: *Ekonomika i zarządzanie miastem*. Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego we Wrocławiu, Wrocław 2004, str. 24.

¹⁵⁰ E. Wojciechowski, *Zarządzanie...*, op. cit. str. 46.

zaspokoić potrzeby wspólnoty mieszkańców. Lokalizacja gminy przesądza jednak o tym, czy będą to potrzeby mieszkańców gminy, czy też gmin okolicznych. Przynosi to zarówno przychody związane z tymi usługami, ale też koszty. Za przykład działań mających na celu zaspokojenie potrzeb mieszkańców wielu gmin, mogą posłużyć usługi świadczone przez komunalne przedsiębiorstwa komunikacji miejskiej. We Wrocławiu działalność Miejskiego Przedsiębiorstwa Komunikacyjnego Sp. z o. o. przyniosła w 2004 roku 120 mln złotych przychodu, między innymi dzięki obsłudze mieszkańców okolicznych gmin (Święta Katarzyna, Kobierzyce i Długołęka). Koszty tej działalności wyniosły jednak 230 mln zł. W Wałbrzychu działalność Zarządu Dróg i Komunikacji polegająca na świadczeniu usług komunikacyjnych na terenie Wałbrzycha i Szczawna Zdroju przyniosła w 2004 roku dochody do budżetu w wysokości 13 mln zł, przy kosztach sięgających 30 mln zł. W Jeleniej Górze Miejski Zakład Komunikacyjny obsługuje mieszkańców aż siedmiu gmin (Jelenia Góra, Janowice Wielkie, Jeżów Sudecki, Mysłakowice, Piechowice, Podgórzyn i Stara Kamienica). Również w tym przypadku działalność nie przyniosła zysków, a jedynie wymusiła przekazanie MZK dotacji w wysokości 2,9 mln zł.

Podobna sytuacja ma miejsce w przypadku pozostałych usług komunalnych. Jedynie nieliczne gminy osiągają zyski ze świadczenia takich usług. Wśród nich wymienić można: Wrocław – w zakresie gospodarki odpadami i Jelenią Górę – w zakresie infrastruktury sportowej. Tak więc tylko większe gminy ze względu na skalę świadczonych usług komunalnych mają szansę na odniesienie korzyści. Zgodnie z zasadą konstruowania budżetu gminy mówiącą, że wszystkie wpływy publiczne są dochodami gminy, wpływy z usług świadczonych bezpośrednio przez organy gminy (tak jak np. przez Zarząd Dróg i Komunikacji w Wałbrzychu) stanowią dochód. Inaczej jest w przypadku zakładów budżetowych (takich jak Miejski Zakład Komunikacyjny w Jeleniej Górze) i spółek komunalnych (jak np. Miejskie Przedsiębiorstwo Komunikacyjne Sp. z o. o. we Wrocławiu). W tych przypadku przychody tych przedsiębiorstw nie są notowane jako dochody gminy.

Innym czynnikiem związanym z lokalizacją wpływającym na wielkość dochodów jest skala popytu na rynku nieruchomości i ceny panujące na tym rynku. W przypadku, gdy gmina decyduje się na sprzedaż składników majątkowych, rynek ten ma decydujący wpływ na wielkość osiągniętych dochodów. Najwyższe ceny nieruchomości zanotowano w aglomeracji wrocławskiej, niższe w miastach będących ośrodkami regionalnymi, jeszcze niższe w miastach o lokalnej skali oddziaływania, a najniższe w

gminach wiejskich i miejsko – wiejskich, położonych w większej odległości od ważniejszych miast. Trudności w zbyciu nieruchomości mogą być przyczyną ograniczenia możliwości kształtowania dochodów własnych gminy. Sytuacja taka ma miejsce na przykład w gminie Świerzawa, gdzie od kilku lat władze samorządowe bezskutecznie próbują sprzedać budynek, w którym kiedyś mieściło się kino. Podobne problemy zauważyć można w gminach: Wleń, Siekierczyn, Jerzmanowa, Ruja, Ciepłowody, Warta Bolesławiecka, ale też w miastach: Chojnów i Boguszów – Gorce. Z przeprowadzonych badań wynika, że jeśli istnieją korzyści lokalizacyjne w postaci bliskości miasta (jak w gminie Bolesławiec) lub obecności specjalnej strefy ekonomicznej (jak w gminie Nowogrodziec) lub też warunków do rozwoju turystyki (jak w mieście Szczawno – Zdrój), to samorząd nie ma problemów ze zbyciem nieruchomości wystawionych na sprzedaż, pomimo małej liczby ludności.

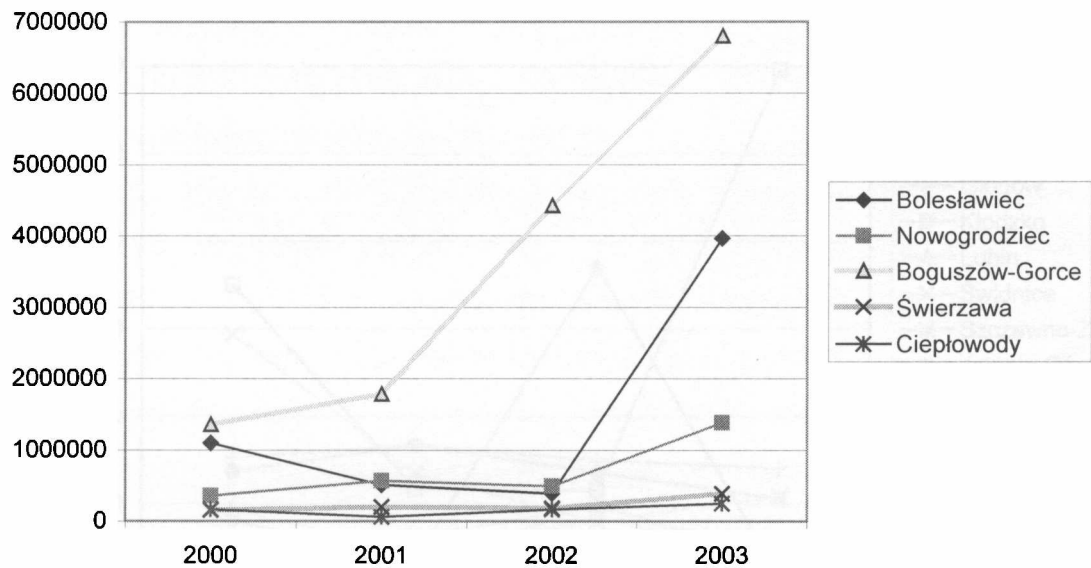
6.4 Kształtowanie dynamiki rozwoju lokalnego w zależności od wysokości dochodów z pozostałych źródeł

Dochody z majątku gminy w ostatnich latach zwiększyły się jedynie w sześciu spośród badanych samorządów. Były to na ogół małe gminy zarówno miejskie, jak i wiejskie oraz miejsko – wiejskie: Wałbrzych (wzrost o 170% w latach 2000-2003), Boguszów – Gorce (500%), Nowogrodziec (380%), Świerzawa (250%), Bolesławiec (360%) i Ciepłowody (150%). We wszystkich pozostałych gminach dochody te malały, przy czym największy spadek zanotowano w gminach: Jerzmanowa (o ponad 80% w latach 2000-2003), Głogów (75%) i Siekierczyn (73%).

Analizując ogólną tendencję, zauważyć można, iż największy spadek dochodów zanotowano w 2001 roku – średnio w badanych gminach o ponad 30%. Od tego czasu dochody stale, lecz powoli rosną – w analizowanych przypadkach w latach 2001-2003 o 15%. Podobną tendencję zauważyć można było w przypadku metropolii. W roku 2001 dochody z majątku w miastach tych spadły średnio o 45%, a w kolejnych latach wzrosły o 35%. Na tle innych metropolii pozytywnie odznacza się Wrocław. Dochody z majątku komunalnego były bowiem w tym mieście wyższe niż w innych ośrodkach. W analizowanym okresie z reguły przekraczały one 200 mln zł (za wyjątkiem roku 2001), podczas gdy w innych miastach rzadko przekraczały 100 mln zł. Co ciekawe zależność ta utrzymywała się w całym analizowanym okresie. Inna sytuacja miała miejsce w

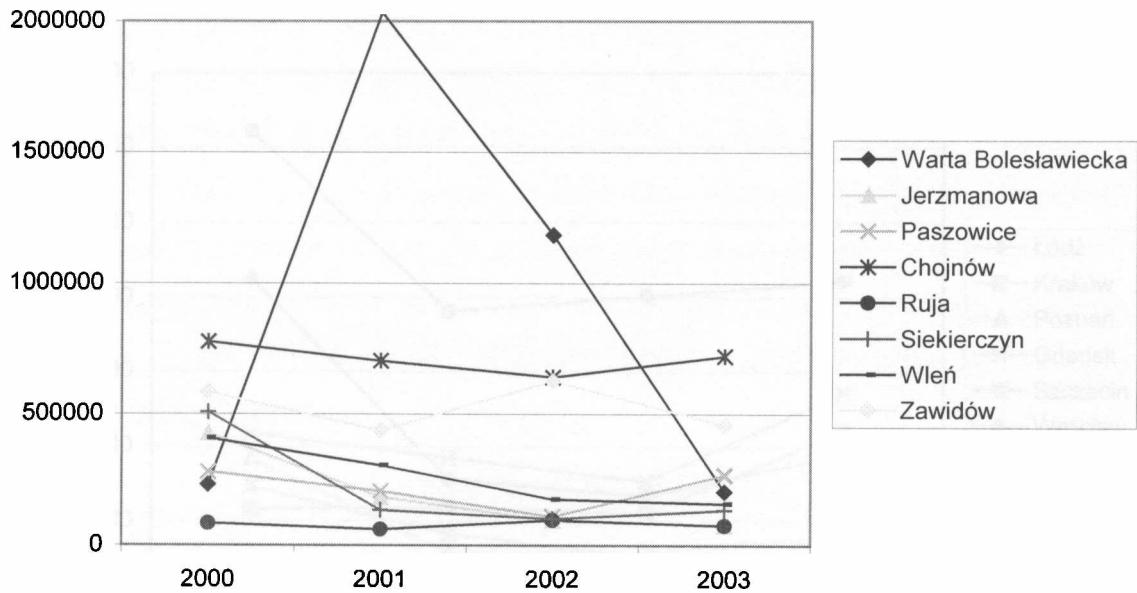
Bolesławcu, Warcie Bolesławieckiej, Wałbrzychu i Głogowie, gdzie pojawiały się jednoroczne „wysoki” ponad długookresową tendencję.

Wykres 22. Wzrost wysokości dochodów z majątku w badanych gminach w latach 1998 – 2003.



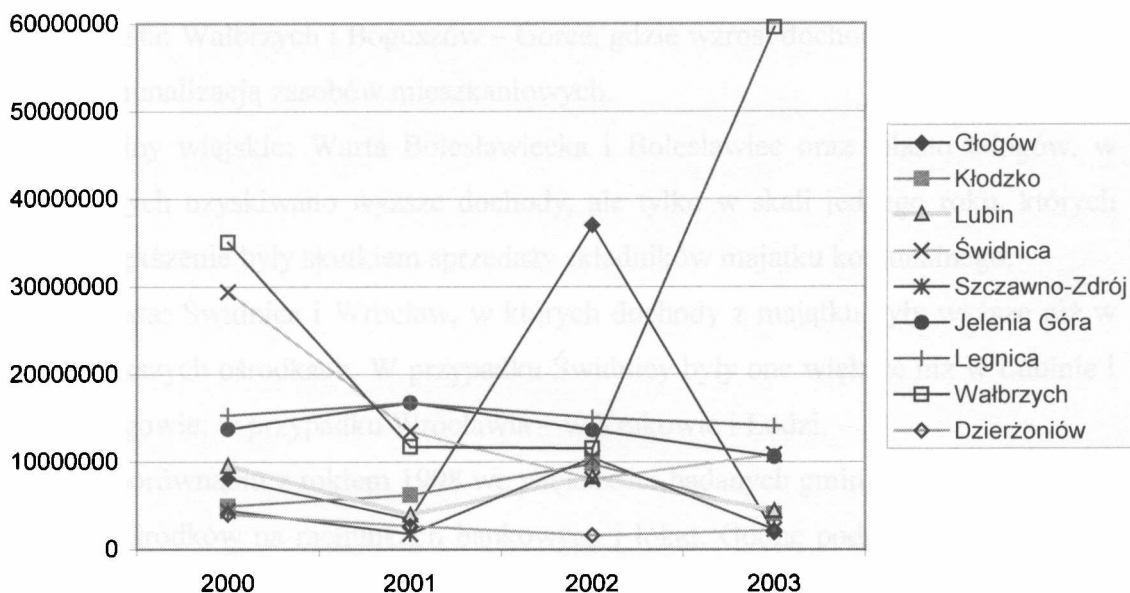
Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Banku Danych Regionalnych GUS.

Wykres 23. Spadek wysokości dochodów z majątku w gminach wiejskich, miejsko – wiejskich i niektórych miejskich w latach 1998 – 2003.



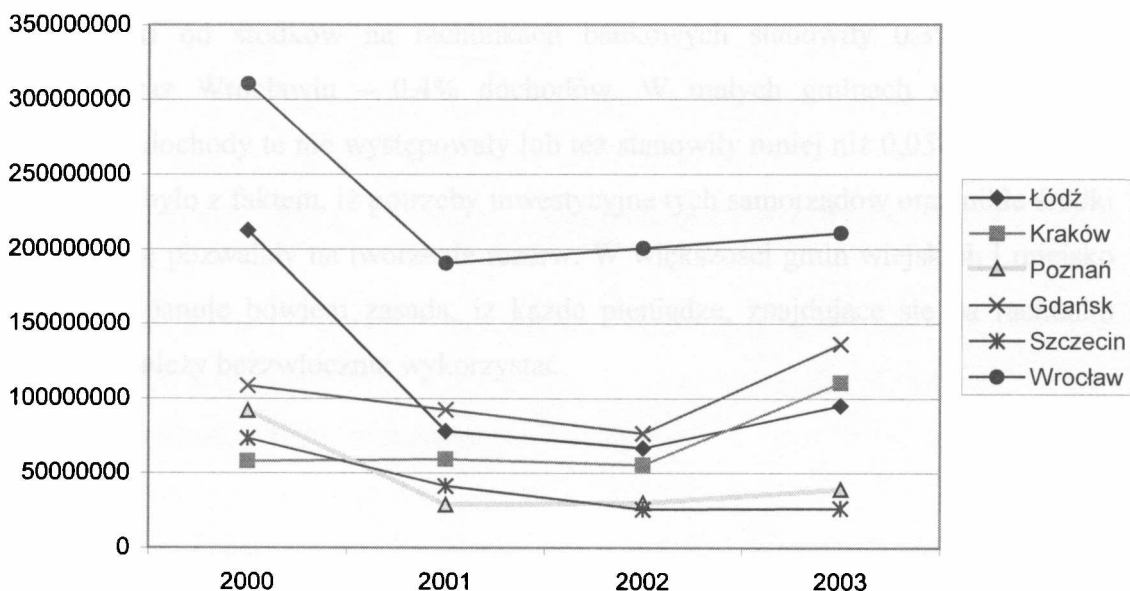
Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Banku Danych Regionalnych GUS.

Wykres 24. Zmiana wysokości dochodów z majątku w niektórych z badanych miast w latach 1998 –2003.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Banku Danych Regionalnych GUS.

Wykres 25. Zmiana wysokości dochodów z majątku we Wrocławiu i innych porównywalnych ośrodkach miejskich w latach 1998 – 2003.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Banku Danych Regionalnych GUS.

Analizując ten rodzaj dochodów, wyróżnić można cztery grupy samorządów w zależności od sposobu wykorzystania majątku:

- 1) Gminy: Nowogrodziec, Świerzawa i Ciepłowody, w których wzrost dochodów z majątku był w badanym okresie systematyczny i związany był z tworzeniem nowych składników majątkowych.
- 2) Miasta: Wałbrzych i Boguszów – Gorce, gdzie wzrost dochodów związany był z komunalizacją zasobów mieszkaniowych.
- 3) Gminy wiejskie: Warta Bolesławiecka i Bolesławiec oraz miasto Głogów, w których uzyskiwano wyższe dochody, ale tylko w skali jednego roku, których zwiększenie były skutkiem sprzedaży składników majątku komunalnego.
- 4) Miasta: Świdnica i Wrocław, w których dochody z majątku były wyższe niż w większych ośrodkach. W przypadku Świdnicy były one większe niż w Lubinie i Głogowie, w przypadku Wrocławia – w Krakowie i Łodzi.

W porównaniu z rokiem 1998 we większości badanych gmin wzrosły dochody z odsetek od środków na rachunkach bankowych i lokat. Godne podkreślenia jest to, iż wzrost ten miał miejsce pomimo systematycznego zmniejszania się stóp procentowych od 2001 roku. Świadczy to przede wszystkim o większej trosce samorządowców o finanse publiczne i większą profesjonalizację kadry zarządzającej finansami. Największe zmiany w tym zakresie dokonały się w dużych gminach o budżetach przekraczających 100 mln zł. Jednak znaczenie tego źródła dochodów nadal jest marginalne a największy udział w budżecie miało ono w Głogowie i Jeleniej Górze, gdzie odsetki od środków na rachunkach bankowych stanowiły 0,3% dochodów ogółem, oraz Wrocławiu – 0,4% dochodów. W małych gminach w większości przypadków dochody te nie występowały lub też stanowiły mniej niż 0,05% dochodów. Związane to było z faktem, iż potrzeby inwestycyjne tych samorządów oraz nikłe środki finansowe nie pozwalały na tworzenie rezerw. W większości gmin wiejskich i miejsko – wiejskich panuje bowiem zasada, iż każde pieniądze, znajdujące się na rachunku bankowym należy bezzwłocznie wykorzystać.

6.5 Aktywność społeczności lokalnej jako czynnik kształtujący dochody z pozostałych źródeł

Czynnikiem świadczącym o zaangażowaniu władz gminy i jej mieszkańców w działania na rzecz stymulacji rozwoju lokalnego jest istnienie planów określających cele strategiczne, do których społeczność lokalna chce dążyć oraz sposoby ich realizacji. Do dokumentów takich zaliczyć można: strategię rozwoju lokalnego, plany rozwoju lokalnego, wieloletnie plany i programy inwestycyjne, lokalne plany rewitalizacji, itp. Istotny jest tu także sposób opracowania tych planów, czyli partycypacja lokalnej społeczności przy ich tworzeniu. Wśród najmniejszych gmin, tak sporządzone plany posiadają: Ciepłowody, Nowogrodziec, Syców, Świerzawa, Wleń i Zawidów. Część spośród wymienionych dokumentów posiadają gminy: Ruja, Szczawno Zdrój i Warta Bolesławiecka. Dokumentów takich nie posiadają, lub posiadają je w szczątkowej formie, lub też zdezaktualizowane, następujące gminy: Bolesławiec, Boguszów – Gorce, Chojnów, Jerzmanowa, Paszowice i Siekierczyn.

Dokumenty planistyczne zawierają prognozy dotyczące przyszłych dochodów gminy. W związku z tym, iż opracowania takie zawsze koncentrują się na sposobach realizacji zadań inwestycyjnych niezbędnych dla prawidłowej obsługi mieszkańców i rozwoju, muszą wskazywać jednocześnie na sposoby ich finansowania. Dlatego też gmina musi dążyć do maksymalizacji dochodów budżetowych. Ze względu na partycypacyjny charakter opracowania, dochody te nie mogą być generowane poprzez zwiększanie podatków i opłat lokalnych. Takie bowiem decyzje nie uzyskałyby wsparcia lokalnej społeczności, współtworzącej dokumenty planistyczne. Dlatego gminy posiadające strategie lub inne plany wieloletnie, dążą zazwyczaj do zwiększenia wpływów poprzez lepsze, w sensie ekonomicznym, wykorzystanie posiadanego majątku.

W średnich i dużych jednostkach samorządu gminnego powszechnie sporządzane są plany i programy o charakterze planistycznym. Są one jednak tworzone przede wszystkim przez urzędników i zewnętrznych ekspertów, co ogranicza oczywiście wpływ lokalnej społeczności na ich ostateczny kształt. W gminach tych ze względu na posiadany potencjał, łatwiej jest wpływać lokalnym władzom na kształt przyszłych budżetów. W sytuacji takiej częściej pojawiają się jednak konflikty i napięcia społeczne, spowodowane poczuciem braku wpływu na losy gminy zarówno

przez jej mieszkańców, jak i przedsiębiorców. Dotyczy to również małych gmin, które nie uwzględniają opinii społeczności lokalnej i podmiotów gospodarczych.

Badania przeprowadzone wśród przedsiębiorców wskazują, że ponad 24% z nich wyraża kompletny brak zaufania do instytucji samorządu terytorialnego. Natomiast zaledwie nieco ponad 3% deklaruje, że ma pełne zaufanie do działań podejmowanych przez samorządy terytorialne¹⁵¹. W warunkach takich nie ma możliwości skutecznej stymulacji rozwoju lokalnego i w konsekwencji zwiększania dochodów, z których finansować można by dalszy rozwój. Niemożność uruchomienia takiego schematu skazuje te samorządy na korzystanie z „zasiłku” w postaci dotacji i subwencji państwowych. Na brak zaufania mieszkańców do władz lokalnych wpływa też jakość usług komunalnych i cena tych usług. Presja społeczna na obniżenie cen tych usług, w szczególności związanych z transportem, wodociągami i kanalizacją, prowadzi do zmniejszenia wpływów do budżetu, a w przypadku spółek komunalnych i zakładów budżetowych, konieczność dodatkowego ich zasilania z budżetu gminy.

Jak argumentuje E. Wojciechowski, administracja samorządowa odznacza się niechęcią do zmian i nie jest otwarta na organizacyjne innowacje¹⁵². Wzrost niechęci społecznej wywołuje zatem niższy od oczekiwanego standard usług publicznych, ich niska jakość i efektywność. Powszechnie wysuwane są postulaty redukcji kosztów tych usług. Sytuacja taka częściej spotykana jest w większych samorządach, ze względu na większą liczbę świadczonych usług, większą liczbę obsługiwanego ludności i bardziej rozbudowany aparat biurokratyczny. Gmina stanowi otoczenie dla wszystkich funkcjonujących na jej terenie podmiotów. Sposób jego zorganizowania i funkcjonowania ma istotny wpływ na ich działalność. W gminie może być stworzone przyjazne lub nie środowisko dla firm już działających lub zamierzających rozpocząć działalność gospodarczą. Sposób zarządzania gminą, rzutujący na jej atrakcyjność, tworzy obraz oceniany przez zewnętrznego odbiorcę. Mieszkańcy natomiast oceniają

¹⁵¹ J. Platje, *Problem braku zaufania wobec lokalnego rozwoju gospodarczego w Polsce*. W: *Gospodarka lokalna w teorii i praktyce*. Prace Naukowe AE we Wrocławiu nr 979, Wydawnictwo AE we Wrocławiu, Wrocław 2003, str. 107.

¹⁵² E. Wojciechowski, *Potrzeba innego działania samorządu terytorialnego*. W: *Gospodarka lokalna w teorii i praktyce*. Prace Naukowe AE we Wrocławiu nr 979, Wydawnictwo AE we Wrocławiu, Wrocław 2003, str. 47-48.

jakość życia przez pryzmat wyposażenia i sprawności działania urządzeń infrastrukturalnych¹⁵³.

W większych miastach, jak wspomniano już wcześniej, aktywność społeczności i przedsiębiorców lokalnych w większym stopniu koncentruje się na osiąganiu celów ekonomicznych – maksymalizacji korzyści z konsumpcji i maksymalizowaniu zysków, niż celów politycznych i społecznych. Dzięki temu duże ośrodki miejskie osiągają większe dochody z podatków państwowych, ale mniejszą wagę przywiązują do racjonalnego wykorzystania posiadanego majątku. Część samorządów decyduje się na wsparcie przedsiębiorczości poprzez tworzenie parków technologicznych lub inkubatorów przedsiębiorczości (Legnica, Wrocław, Lubin). Na terenach niektórych gmin funkcjonują strefy ekonomiczne, w których zatrudnienie znajdują jej mieszkańcy (Legnica, Lubin, Wałbrzych, oraz w mniejszym stopniu, ze względu na mniejszą powierzchnię stref i mniejszą liczbę przedsiębiorstw – Nowogrodziec, Świdnica, Kłodzko, Dzierżonów, Wrocław). W niektórych samorządach organizacje pracodawców mają wpływ na kształt uchwał, dzięki stałym konsultacjom i spotkaniom z władzami gminy (Jelenia Góra, Nowogrodziec, Świerzawa, Lubin, Głogów, Szczawno – Zdrój).

W dużych miastach często stosowana jest zasada maksymalizacji wpływów z kar i mandatów, poprzez rygorystyczne przepisy regulujące działalność straży miejskiej i wydziałów związanych z ochroną środowiska, geodezją i budownictwem. Pomimo uciążliwości takich rozwiązań dla mieszkańców, spotykają się one zazwyczaj ze zrozumieniem, ze względu na większe zagęszczenie ludności, większe zanieczyszczenie środowiska i dużą liczbę pojazdów samochodowych.

Podsumowując kwestię wpływu lokalnej społeczności na decyzje władz dotyczące kształtowania dochodów własnych z innych niż podatki i opłaty źródeł, zauważyć należy kilka prawidłowości. Po pierwsze w większych gminach mieszkańcy łatwiej akceptują wyższe ceny usług komunalnych, oraz czynsze za nieruchomości komunalne. To samo tyczy się przedsiębiorców. Związane to jest przede wszystkim z wyższymi dochodami zarówno mieszkańców jak i przedsiębiorców w takich ośrodkach. Po drugie w małych i średnich samorządach zauważyć można większą aktywność

¹⁵³ E. Wojciechowski, *Rola władz lokalnych w działalności gospodarczej*. W: *Ekonomika i zarządzanie miastem*. Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. O. Langego we Wrocławiu, Wrocław 2004, str. 39-40.

mieszkańców w zakresie poszukiwaniu dróg rozwoju gminy, ale też mniejszą skłonność do akceptacji podwyżek czynszów i cen usług publicznych. Większe zatem możliwości w kształtowaniu dochodów z omawianych źródeł mają więc władze dużych gmin miejskich.

Zakończenie

Spośród trzech szczebli polskiego samorządu lokalnego największe możliwości w zakresie prowadzenia aktywnej polityki rozwoju lokalnego ma samorząd gminny. Wynika to przede wszystkim z zakresu jego kompetencji i zadań przez niego realizowanych, powierzonych mu przez ustawodawcę. Samorząd gminny ma też większe niż powiat i województwo możliwości kształtowania dochodów własnych, które przesądzą o rzeczywistych możliwościach finansowych władz samorządowych. Wydaje się, iż pomimo tego zakres redystrybucji centralnej jest zbyt duży. Samorządy badanych gmin znając swoje potrzeby potrafią kształtować lokalną politykę dochodową w taki sposób, aby zapewnić ich jak najpełniejsze zaspokojenie.

Odnosząc się do tezy zasadniczej stwierdzić należy, iż czynnikiem warunkującym zdolność kreacji dochodów własnych jest potencjał gminy. Pozostałe czynniki: korzyści lokalizacyjne, struktura funkcjonalna, aktywność społeczności lokalnej oraz kompetencje władz samorządowych, w zdecydowanie mniejszym stopniu wpływają na wysokość i kształt dochodów własnych. O wielkości tychże dochodów stanowią wpływy z tytułu opłat i podatków lokalnych, z podatku dochodowego od osób fizycznych i prawnych, z majątku gminy i innych źródeł. Nie na wszystkie z wymienionych źródeł dochodów samorząd lokalny ma jednakowy wpływ.

Znaczną część dochodów samorządów gminnych stanowią subwencje i dotacje, na wysokość których nie mają one bezpośredniego wpływu. Fakt ten potwierdza sformułowaną we wstępie tezę szczegółową, iż zakres redystrybucji centralnej jest zbyt duży. Jak wykazano w pracy największe możliwości w zakresie kształtowania dochodów własnych dają podatki lokalne, a w szczególności podatek od nieruchomości i podatek od środków transportowych. Dowodzi to prawdziwości kolejnej tezie postawionej w pracy. Znacznie mniejszy wpływ władze gminne mają na wysokość dochodów z opłat. Należy w istotny sposób zmienić zasady funkcjonowania opłaty skarbowej i podatku od czynności cywilnoprawnych, które są ważnymi źródłami dochodów budżetowych. Po pierwsze zlikwidować należy opłatę administracyjną, poszerzając tym samym zakres opłaty skarbowej. Zmniejszyłoby to koszty funkcjonowania dwóch opłat o podobnym charakterze. Po drugie należy umożliwić samorządom kształtowanie wysokości stawek opłaty skarbowej i podatku od czynności cywilnoprawnych. W ten sposób gminy zyskałyby kolejne narzędzie oddziaływania na lokalną gospodarkę. Majątek gminy, choć może być dowolnie przez gminę

wykorzystywany, jak wykazano, nie stanowi ważnego źródła finansowania rozwoju lokalnego. Pomimo, iż dochody uzyskiwane z majątku stanowią znaczne źródło dochodów wielu gmin, to nie pokrywają one w większości przypadków kosztów jego wytworzenia i utrzymania.

Nie można jednoznacznie stwierdzić, iż gminy nie prowadzą długofalowej polityki zwiększania dochodów własnych ze względu na częste zmiany prawa. Część samorządów posiada bowiem długookresowe plany i strategie, w których istotne miejsce zajmuje polityka dochodowa. Zaobserwować można raczej, iż gminy wdrażają długofalowe rozwiązania zmierzające do zwiększenia dochodów i wraz ze zmianami przepisów prawnych, korygują swoje zamierzenia i poczynania.

Tendencja ta wspierana jest zmianami ustawowymi, polegającymi na systematycznym zwiększaniu udziału dochodów własnych. Zmiany te prowadziły najczęściej do zwiększenia udziału gmin w podatkach dochodowych. W ostatnim czasie pojawił się pomysł partycypacji samorządu terytorialnego w podatku VAT. Jak wskazują wyniki przeprowadzonych badań, wśród gmin stale zwiększających wpływy z podatków dochodowych dominują gminy miejskie. Może więc okazać się, iż nowa konstrukcja prawna powiększy jeszcze bardziej różnice w rozwoju obszarów wiejskich i miejskich. Nowe przepisy musiałyby zawierać rozwiązania korzystne z punktu widzenia zarówno małych jak i dużych wspólnot samorządowych. Sposobem na zwiększenie dochodów gmin wiejskich mogłaby być likwidacja archaicznej konstrukcji podatku rolnego i zastąpienie go udziałem w podatkach dochodowych, którymi objęto by rolników i przedsiębiorstwa rolne. Zmiany te wymagają jednak reformy głębszej, obejmującej cały system finansów publicznych. Analiza udziału gmin w podatkach dochodowych pozwala na sformułowanie kilku wniosków. Po pierwsze udział ten powinien być większy. Po drugie zaś, działaniom tym powinny towarzyszyć zmiany przepisów polegające na objęciu podatkiem dochodowym rolników i likwidacji podatku rolnego. Po trzecie wreszcie istnieje możliwość partycypacji samorządu lokalnego w innych podatkach, takich jak VAT i podatek akcyzowy, pod warunkiem określenia instrumentów korygujących udział samorządu w tych podatkach. Są one bowiem w istocie powszechnymi podatkami konsumpcyjnymi, którymi objęte są towary i usługi. Tak więc największe dochody z tego tytułu uzyskiwałyby duże ośrodki miejskie, w których skoncentrowana jest działalność gospodarcza. Nawiązując do postawionych we wstępie tez dotyczących podatków dochodowych, stwierdzić należy, iż zwiększenie udziału gmin w tych podatkach jest pożądane, gdyż samorządy mogą pośrednio

wpływać na przychody uzyskiwane z tego tytułu. Oznacza to, iż mają możliwość kształtowania wysokości dochodów własnych pochodzących z tego źródła.

Rolą samorządu terytorialnego powinno być zatem takie kształtowanie dochodów własnych, które z jednej strony zapewniałoby pozyskanie środków finansowych w wysokości pozwalającej na tworzenie nowych inwestycji, z drugiej jednak nie tworzyłoby barier dla rozwoju przedsiębiorczości. Tylko bowiem taka równowaga zapewnia wzrost potencjału gminy, przesądzającego o rzeczywistych możliwościach finansowych. Aby równowagę taką utrzymać konieczna jest współpraca pomiędzy władzami samorządowymi a społecznością lokalną. Jedynie przy akceptacji i zaufaniu mieszkańców możliwe jest prowadzenie aktywnej polityki dochodowej. Występujące na terenie gminy korzyści lokalizacyjne i korzystna, z punktu widzenia rozwoju lokalnego, struktura funkcjonalna, może wspomagać tworzenie nowych wartości materialnych i niematerialnych. Jednak brak takich korzyści nie wyklucza wpływu na poziom dochodów i wzrostu potencjału gminy. Wskazują na to przykłady niektórych z przebadanych samorządów.

Gminy prowadząc swoją politykę dochodową decydują, czy dążyć będą do maksymalizacji wpływów, czy rezygnując z ich części – przynajmniej w krótkim okresie – stworzą lepsze warunki do inwestowania na ich terenie. W wyniku badań przeprowadzonych w 24 wytypowanych samorządach, wskazać można kilka modeli gminnej polityki dochodowej:

- 1) Polityka dochodowa, której celem jest maksymalizacja wpływów do budżetu, bez względu na uwarunkowania społeczne i ekonomiczne. Typowa dla gmin, które zmuszone są do poszukiwania środków na pokrycie wysokich wydatków budżetowych związanych przede wszystkim ze świadczonymi usługami publicznymi (gospodarka mieszkaniowa, komunalna, opieka społeczna, itp.). Spośród badanych samorządów politykę taką prowadzą gminy miejskie: Boguszów – Gorce i Dzierżoniów.
- 2) Pasywna polityka dochodowa, polegająca na braku działań służących zwiększeniu lub zmniejszeniu dochodów własnych. Władze prowadzące taką politykę administrują jedynie gminą za pomocą środków finansowych otrzymanych z budżetu państwa w postaci dotacji i subwencji. Dochody własne służą jedynie sfinansowaniu bieżących wydatków. Do samorządów takich zaliczyć należy gminę miejską Chojnów, gminę miejsko – wiejską Wleń, oraz gminy wiejskie: Jerzmanowa, Paszowice, Ruja i Siekierczyn. Wyjątkowa

sytuacja występuje w gminie Jerzmanowa, w której budżecie dominują wpływy z opłaty eksploatacyjnej (stanowiące dochody własne), z których gmina finansuje rozwój lokalny. Skutecznie pozbawia to motywacji władze samorządowe do prowadzenia aktywnej polityki dochodowej.

3) Aktywna polityka dochodowa, polegająca na kształtowaniu dochodów własnych gminy. Wyróżnić można trzy sposoby oddziaływania na poziom tych dochodów, przy czym jedna gmina może wpływać na ich wysokość w każdy z wymienionych sposobów:

- a. Zmniejszanie wpływów do budżetu ze względu na uwarunkowania społeczne. Samorządy decydujące się na taki krok rezygnują z części należnych dochodów, zwalniając z obowiązku podatkowego lub umarzając należności wobec podatników, motywując to względami społecznymi. Przyczyną takiego zachowania może być chęć pomocy osobom najbiedniejszym, małym lub słabym przedsiębiorstwom lokalnym, itp. Spośród badanych samorządów politykę taką prowadzą gminy miejskie: Kłodzko, Głogów, Legnica, Jelenia Góra i Zawidów; oraz gminy miejsko – wiejskie: Nowogrodziec i Świerzawa.
- b. Zmniejszanie wpływów do budżetu ze względu na uwarunkowania ekonomiczne. Samorządy prowadzące taką politykę stosują ulgi lub zwolnienia w podatkach lokalnych adresowane do przedsiębiorców i osób rozpoczynających działalność gospodarczą. Zmniejszenie dochodów własnych w krótkim okresie ma doprowadzić do ich zwiększenia w długim okresie oraz do szybszego rozwoju gospodarczego. W badanych samorządach ta metoda stosowana była najszerzej w gminach każdego typu. W gminach miejskich: Wrocław, Wałbrzych, Legnica, Jelenia Góra, Lubin, Głogów, Świdnica, Kłodzko, Szczawno Zdrój, Zawidów; w gminach miejsko – wiejskich: Nowogrodziec, Syców, Świerzawa; w gminach wiejskich: Bolesławiec, Ciepłowody, Warta Bolesławiecka.
- c. Zwiększanie dochodów własnych pochodzących z udziału gminy w podatkach państwowych i z majątku gminy poprzez stymulację rozwoju gospodarczego. Niektóre samorządy starają się oddziaływać na lokalną gospodarkę metodami нефiskalnymi, co w długim okresie wpływa na poziom uzyskanych dochodów. Politykę taką prowadzą gminy miejskie:

Wrocław, Wałbrzych, Legnica, Jelenia Góra, Lubin, Głogów, Świdnica, Szczawno Zdrój, Zawidów; gmina miejsko – wiejska Nowogrodziec.

Zgodnie z zapisami Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego, pojęcie samorządności oznacza nie tylko uprawnienia, ale i rzeczywiste możliwości oraz zdolności do kierowania i zarządzania sprawami publicznymi w imieniu wspólnoty samorządowej¹⁵⁴. Jeżeli więc z założenia gmina ma zaspokajać potrzeby lokalnej społeczności, to niezbędne jest umożliwienie jej zgromadzenia wystarczających środków do realizacji tego zadania. Niestety samorząd gminny nie jest w skali kraju a nawet, jak wynika z przeprowadzonych badań, w skali województwa jednolity. Należy więc rozszerzyć władztwo podatkowe gmin o podatki dochodowe, tak aby polityka dochodowa na szczeblu lokalnym mogła być kształtowana bardziej precyzyjnie niż z perspektywy centralnego szczebla decyzyjnego. Nie ma bowiem możliwości zwiększenia katalogu podatków i opłat lokalnych, ani ich stawek, bez uszczerbku dla rozwoju lokalnego. Natomiast poszukiwanie nowych źródeł dochodów jak do tej pory okazało się bezowocne. Jako przykład można tu przytoczyć wprowadzony od 2004 roku 5% udział w dochodach uzyskiwanych na rzecz budżetu państwa w związku z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej. Kwoty, które zasilają z tego tytułu budżet stanowią zazwyczaj 0,01% dochodów ogółem.

Inną kwestią jest zbyt wysoki udział gminy w opłacie eksploatacyjnej, powodujący tworzenie swoistych „wysp” na gminnej mapie administracyjnej. Olbrzymie kwoty wpływające do budżetów takich samorządów pozwalają albo na zaniechanie prowadzenia racjonalnej polityki budżetowej – jak to ma miejsce w jednej z przebadanych gmin Jerzmanowej, albo wykorzystania swoich możliwości do uzyskania przewagi konkurencyjnej i przyciągania kolejnych inwestorów – jak to ma miejsce w przypadku gminy Polkowice. Udział samorządów w tej grupie dochodów, powinien się ograniczać jedynie do udokumentowanych kosztów ponoszonych w wyniku działalności górniczej. Sytuację obecną nie można bowiem nazwać sprawiedliwą nie tylko ze społecznego punktu widzenia, ale przede wszystkim z punktu widzenia wolnego rynku. Wskazane byłoby zlikwidowanie opłaty eksploatacyjnej w jej obecnym kształcie, a w jej miejsce wprowadzenie podatku od wydobywania kopalin. Dzięki konstrukcji typowej dla podatku lokalnego, mógłby on być regulowany na podstawie decyzji rady gminy, a nie jak obecna opłata poprzez rozporządzenie Rady Ministrów. W

¹⁵⁴ Europejska Karta Samorządu Terytorialnego, Dz.U. 1994, nr 124, poz. 607.

ten sposób podatek uwzględniałby miejscowe warunki i w odpowiedni sposób rozkładał obciążenia podatkowe pomiędzy podatników. Samorząd gminny zyskałby też w ten sposób wpływ na lokalną działalność gospodarczą wprowadzając zwolnienia i ulgi podatkowe.

Ostatnią kwestią wynikającą z przeprowadzonych badań jest istnienie zachowawczej postawy niektórych samorządów w sferze finansów. Włodarze wielu gmin wolą nie angażować swoich sił w prowadzenie aktywnej polityki dochodowej i liczą jedynie na wspomaganie ze strony państwa. Przyczyną takiego stanu rzeczy są dwa fakty: małe zainteresowanie mieszkańców gmin sprawami samorządu oraz przewidywalność co do skali zasilania budżetu gminy z budżetu centralnego (dotyczy to w szczególności subwencji). Rozwiązaniem tego problemu mogłoby być wypracowanie stosownych instrumentów motywujących zarówno lokalną społeczność jak i lokalne władze. W tej sytuacji przydatne mogłyby się okazać fakultatywne podatki pośrednie z powodzeniem stosowane we Francji.

Odnosząc się do celu niniejszej pracy stwierdzić można, iż rola samorządu terytorialnego w kształtowaniu dochodów własnych jest zbyt mała. Skoro dochody te pochodzą ze źródeł znajdujących się na terenie działania samorządu terytorialnego, to samorząd ten powinien mieć większe uprawnienia do oddziaływania na ich skalę, strukturę i wysokość. Istotną kwestią jest również zbyt mały udział dochodów własnych w dochodach ogółem, co wiąże się ze zbyt dużym zakresem redystrybucji centralnej. Funkcję wyrównawczą pełnić bowiem mogą z powodzeniem podatki pośrednie i fakultatywne, zastępujące w pewnym zakresie subwencje.

Podsumowując stwierdzić należy, iż polskie samorzady często wykorzystują możliwości oddziaływania na poziom osiąganych przez nie dochodów w zakresie jaki przewiduje prawo. Nic nie stoi jednak na przeszkodzie aby możliwości te jeszcze poszerzyć. To władze i społeczności lokalne na ogół najlepiej wiedzą bowiem w jaki sposób sterować rozwojem swoich gmin, zatem to w ich ręce oddać należy finansowe instrumenty wspierające ten rozwój.

Bibliografia

1. Białkowska-Gużyńska A., Orłowski K., *Kasa samorządu*. W: *Businessman Magazine*. nr 10(139)/2002.
2. Bocian A., *Polityka gospodarcza. Wybrane elementy*. Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku, Białystok 2002.
3. Bondyra K., *Między mitem społeczeństwa obywatelskiego, a codziennością demokracji lokalnej*. W: *Konflikt nieunikniony. Wspólnoty i władze lokalne wobec konfliktów spowodowanych rozwojem*. Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej. Poznań 2004.
4. Borodo A., *Samorząd terytorialny. System prawnofinansowy*. Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2004.
5. Bouvier M., *Finanse lokalne we Francji*. KiK, Warszawa 1999.
6. Brol M., *Kształtowanie dochodów własnych w gminach wiejskich*. W: *Finansowanie jednostek samorządu terytorialnego*. Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu, Poznań – Wrocław 2004.
7. Brol M., *Lokalne dobra publiczne*. W: *Gospodarka lokalna w teorii i praktyce*. Prace Naukowe AE nr 979, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Wrocław 2003.
8. Brol M., *Możliwości wspierania przedsiębiorczości przez samorząd terytorialny*. W: *Wybory publiczne i prywatne w warunkach niestabilnego wzrostu gospodarczego*. Akademia Ekonomiczna we Wrocławiu, Katedra Ekonomii i Polityki Ekonomicznej, Jelenia Góra 2003.
9. Brol M., *Możliwości wykorzystania środków pomocowych Unii Europejskiej – perspektywy pierwszych lat członkostwa*, W: *Unifikacja gospodarek europejskich: szanse i zagrożenia*. Wydawnictwo Naukowe Wydziału Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2004.
10. Brol M., *Podatek od nieruchomości jako gminny instrument pobudzania aktywności gospodarczej*. W: *Polityka fiskalna, monetarna i inne formy polityki ekonomicznej (wybrane problemy)*. Prace Naukowe AE nr 995, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Wrocław 2003.
11. Brol M., *Powiązania między planowaniem strategicznym i finansowym w miastach na prawach powiatu*, W: *Współczesne problemy polityki ekonomicznej*.

- Prace Naukowe AE nr 1033, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Wrocław 2004.
12. Brol M., *Regulacja publiczna w sektorze infrastrukturalnym*. W: *Gospodarka lokalna w teorii i praktyce*. Prace Naukowe AE nr 939, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Wrocław 2002.
 13. Brol M., *Stawki podatku od środków transportowych jako narzędzie oddziaływania na lokalną gospodarkę*, W: *Samorząd terytorialny w zintegrowanej Europie*. Uniwersytet Szczeciński, Zeszyty Naukowe nr 401, Szczecin 2005.
 14. Brol M., *Sterowanie rozwojem regionalnym w perspektywie przystąpienia Polski do Unii Europejskiej*. W: *Polityka fiskalna, monetarna i inne formy polityki ekonomicznej (wybrane problemy)*. Prace Naukowe AE nr 995, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Wrocław 2003.
 15. Brol M., *Współfinansowanie inwestycji komunalnych ze środków Unii Europejskiej – doświadczenia i perspektywy gmin i powiatów dolnośląskich*. W: *I Forum Samorządowe. Polska samorządność w integrującej się Europie*. Fundacja na rzecz Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2004.
 16. Brol R. (red.), *Ekonomika i zarządzanie miastem*. Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego we Wrocławiu, Wrocław 2004.
 17. Brol R. (red.), *Gospodarka lokalna*. Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Wrocław 1995.
 18. Brol R., *Praktyka planowania strategicznego w skali lokalnej – studium przypadków*. W: *Gospodarka lokalna w teorii i w praktyce*, Prace Naukowe AE nr 734, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego we Wrocławiu, Wrocław 1996.
 19. Brol R., *Procesy urbanizacji wsi polskiej*. Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Wrocław 1996.
 20. Brol R., *Zarządzanie rozwojem lokalnym – studium przypadków*. Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu. Wrocław 1998.
 21. Broszkiewicz R., *Mechanizmy i instrumenty sterowania procesami rozwoju gospodarki lokalnej i samorządowej w Polsce*, W: *Gospodarka lokalna w teorii i w praktyce*, Prace Naukowe AE nr 734, Wydawnictwo AE Wrocław, Wrocław 1996.

22. Buchanan J. M., *Finanse publiczne w warunkach demokracji*. PWN, Warszawa 1997.
23. Buczkowski P., *Sprawowanie władzy w perspektywie konfliktów lokalnych*. W: *Konflikt nieunikniony. Wspólnoty i władze lokalne wobec konfliktów spowodowanych rozwojem*. Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej. Poznań 2004.
24. Castells M., *Kwestia miejska*. PWN, Warszawa 1982.
25. Chmiel J., *Małe i średnie przedsiębiorstwa a rozwój regionów*. Studia i Prace Zakładu Badań Statystyczno – Ekonomicznych, GUS, Warszawa 1997.
26. Chojna – Duch E., *Wyrównać czy zróżnicować*. *Życie Gospodarcze*, nr 35/1990.
27. Chojna – Duch E., *Zakres i skutki decentralizacji finansowej samorządu terytorialnego*. W: *Samorząd terytorialny i rozwój lokalny*, Uniwersytet Warszawski. Centrum Studiów Samorządu Terytorialnego i Rozwoju Lokalnego, Warszawa 1992.
28. Chojna – Duch E., *System dochodów jednostek samorządu terytorialnego w świetle nowych regulacji ustawowych*. W: *Sanacja finansów publicznych w Polsce. Aspekty prawne i ekonomiczne*. Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2005.
29. Czempas J., *Przestrzenne zróżnicowanie potencjału dochodowego i wydatkowego gmin według województw w latach 1992 – 1996*. W: *Funkcjonowanie samorządu terytorialnego – doświadczenia i perspektywy*. Wydawnictwo Uniwersytetu Opolskiego, Opole 1998.
30. Czempas J., *Znaczenie dochodów własnych w budżetach wybranych gmin województwa śląskiego*. W: *System finansów samorządu terytorialnego*. Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu, Poznań – Wrocław 2003.
31. Denek E., Wierzbicki J., Sobiech J., Wolniak J., *Finanse publiczne*. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1997.
32. Dolnicki B., *Samorząd terytorialny*. Zakamycze, Kraków 2003.
33. Domański R., *Gospodarka przestrzenna*. PWN, Warszawa 1993.
34. Domański T., *Strategiczne planowanie rozwoju gospodarczego gminy*. Agencja Rozwoju Komunalnego, Warszawa 1999.
35. *Eurostat yearbook 2004. The statistical guide to Europe*. European Communities, Luksemburg 2004.

36. Dziemianowicz W., Mackiewicz M., Malinowska E., Misiąg W., Tomalak M., *Wspieranie przedsiębiorczości przez samorząd terytorialny*. Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa 2001.
37. Fajferek A., *Regionalna baza ekonomiczna*. W: *Studia rozpoznawcze gospodarczych podstaw rozwoju regionu*. PAN-KPZK, z. 145, Warszawa 1990.
38. Fierla I., *Bariery rozwoju polskich regionów peryferyjnych*. W: *Regionalne uwarunkowania lokalizacji przedsiębiorstw w Polsce*. Monografie i opracowania nr 480, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa 2001.
39. Filipiak B., Kogut M., Szewczuk A., Ziolo M., *Rozwój lokalny i regionalny. Uwarunkowania, finanse, procedury*. Fundacja na Rzecz Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2005
40. Filipiak B., Szewczuk A. (red.), *Elementy finansów publicznych*. Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2001.
41. Frączak P., *Rola aktywności obywatelskiej w rozwoju lokalnym*. W: *Aktywność obywatelska w rozwoju społeczności lokalnej*. Municipium, Warszawa 2001.
42. *Fundusze strukturalne w Polsce*. Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Warszawa 2002.
43. Gaczek W. M., *Zarządzanie w gospodarce przestrzennej*. Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz – Poznań 2003.
44. Gajl N., *Finanse i gospodarka lokalna na świecie*. PWE, Warszawa 1993.
45. Gaudemet P. M., Molinier J., *Finanse publiczne*. PWE, Warszawa 2000.
46. Ginsbert-Gebert A., *Polityka komunalna*. PWE, Warszawa 1977.
47. Ginsbert-Gebert A., *Samorząd terytorialny i jego gospodarka*, Skrypty AE we Wrocławiu, Wrocław 1992.
48. Głuchowski J., *Podatki ekologiczne*, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 2002
49. Gorzelak G., *Planowanie gospodarcze rozwoju lokalnego*. W: *Gmina, przedsiębiorczość, promocja*. Studia Regionalne i Lokalne, Warszawa 1992.
50. Gorzym-Wilkowski W., Miszczuk A., Miszczuk M., Żuk K., *Zarys ekonomiki gminy*, Norbertinum, Lublin 1999.
51. Grzelczak W., *Państwo a samorząd terytorialny*, W: *Samorząd terytorialny i rozwój lokalny*, Uniwersytet Warszawski. Centrum Studiów Samorządu Terytorialnego i Rozwoju Lokalnego, Warszawa 1992.
52. Gustafsson A., *Samorząd terytorialny w Szwecji*. Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, Szczecin 1992.

53. Guziejewska B., *Znaczenie subwencjonowania samorządu terytorialnego w procesie decentralizacji finansów publicznych*. W: *Finansowanie jednostek samorządu terytorialnego*. Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu, Poznań – Wrocław 2004.
54. *Informacja o skutkach obowiązywania Ustawy z 13 listopada 2003 roku o dochodach jednostek samorządu terytorialnego według stanu po 3 kwartałach 2004 r.* Ministerstwo Finansów, Warszawa 2004.
55. *Informacja o sytuacji na rynku pracy w województwie dolnośląskim w marcu 2005 roku*. Dolnośląski Wojewódzki Urząd Pracy, Wałbrzych 2005.
56. Izdebski H., *Samorząd terytorialny w II Rzeczypospolitej*, W: *Samorząd terytorialny i rozwój lokalny*, Uniwersytet Warszawski. Centrum Studiów Samorządu Terytorialnego i Rozwoju Lokalnego, Warszawa 1992.
57. Kaczor T., Tomalak M., *Potencjał inwestycyjny jednostek samorządu terytorialnego*. W: *Polska Regionów nr 9*. Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Warszawa 2000.
58. Kahn A., *The Economics of Regulation, Principles and Institutions*, The MIT Press, Cambridge 1988.
59. Kańduła S., *Samodzielność finansowa samorządu gminnego w Polsce po 1993 roku*. Wydawnictwo AE w Poznaniu, Poznań 2003.
60. Kielczewska – Zaleska M., *Geografia osadnictwa*. PWN, Warszawa 1969.
61. Klasik A., *Lokalny rozwój gospodarczy i metody jego budowania*. W: *Gospodarka lokalna w teorii i praktyce*, Prace Naukowe AE nr 734, Wydawnictwo AE Wrocław, Wrocław 1996.
62. Klasik A., *Zarządzanie rozwojem lokalnym*. W: *Zarządzanie rozwojem gmin w zespołach miejsko-przemysłowych*. Wydawnictwo AE w Katowicach, Katowice 1996.
63. Klimczak B., *Mikroekonomia*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Wrocław 1998.
64. Korenik S., *Dysproporcje w rozwoju regionów Polski – wybrane aspekty*. Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Wrocław 2003.
65. Korenik S., *Teoria bazy ekonomicznej jako podstawa podbudowy procesów rozwoju lokalnego*. W: *Gospodarka lokalna w teorii i praktyce*. Prace naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu nr 807, Wydawnictwo AE we Wrocławiu, Wrocław 1999.

66. Kornberger – Sokołowska E., *Kierunki reformy systemu finansów samorządu terytorialnego w Polsce*. W: *Finansowanie jednostek samorządu terytorialnego*. Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu, Poznań – Wrocław 2004.
67. Kornberger – Sokołowska E., *Samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego*. W: *Prawne i finansowe aspekty funkcjonowania samorządu terytorialnego. Finanse i budżety samorządów*. Wydawnictwo Uniwersytetu Opolskiego, Opole 2000.
68. Kornberger – Sokołowska E., *Uwagi na temat nowych regulacji prawnych dotyczących dochodów i przychodów budżetów jednostek samorządu terytorialnego*. W: *Samorząd terytorialny* 9/2004. KiK, Warszawa 2004.
69. Kornberger – Sokołowska E., *Wybrane problemy systemu dochodów jednostek samorządu terytorialnego w Polsce*. W: *Sanacja finansów publicznych w Polsce. Aspekty prawne i ekonomiczne*. Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2005.
70. Kostka M. St., *Podatek podstawowe źródło finansowania rozwoju regionalnego*. W: *Finansowe aspekty rozwoju regionalnego*. Wydawnictwo Wyższej Szkoły Finansów i Zarządzania w Białymstoku, Białystok 2002.
71. Korzeniowska A. (red.), *ABC samorządu terytorialnego*. Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz – Łódź 2004.
72. Krueger A., *Regional Gross Domestic Product in the Candidate Countries 2001*, W: *Statistics in Focus, General Statistics, Theme 1 – 2/2004*, Eurostat 2004.
73. Krueger A., *Regional Gross Domestic Product in the European Union 2001*, W: *Statistics in Focus, General Statistics, Theme 1 – 1/2004*, Eurostat 2004.
74. Kusina-Pycińska M., Demidziuk U., Kołodziej T., Knebel D., *Program PHARE w Polsce – wybrane przedsięwzięcia*. Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Warszawa 2002.
75. Maciejuk M., *Dzierżoniów – kryzys funkcji przemysłowej*. W: *Zarządzanie rozwojem lokalnym – studium przypadków*. Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. O. Langego we Wrocławiu, Wrocław 1998.
76. Majchrzycka – Guzowska A., *Finanse i prawo finansowe*. Warszawa 1996
77. Markowski T., Nitkiewicz Z., Wrona T., *Rozwój lokalny i regionalny*. Wydawnictwo Politechniki Częstochowskiej, Częstochowa 1997.
78. Markowski T., *Zarządzanie rozwojem miast*. PWN, Warszawa 1999.

79. Markowski T., Kot J., *Ekonomiczne i finansowe instrumentarium polityki przestrzennej*. W: *Samorząd terytorialny* nr 12/1992.
80. McKnight J. L., *Regenerating Community*. W: *Social Policy* 1/1987.
81. Misiński W., *Przedsiębiorstwo, przedsiębiorca, przedsiębiorczość*. W: *Podstawy nauki o przedsiębiorstwie*. Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego we Wrocławiu, Wrocław 1997.
82. Mlady M., *Regional unemployment rates in the Acceding Countries in 2002*. W: *Statistics in Focus, General Statistics, Theme 1 – 10/2003*, Eurostat 2003.
83. Młynarczyk A., *Geneza i kierunki rozwiązań prawnych w zakresie podatków lokalnych*. W: *Sanacja finansów publicznych w Polsce. Aspekty prawne i ekonomiczne*. Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2005.
84. Nowińska E., *Strategia rozwoju gmin na przykładzie gmin przygranicznych*. Wydawnictwo AE w Poznaniu, Poznań 1997.
85. Osborne D., Gaebler T., *Rządzić inaczej. Jak duch przedsiębiorczości przenika i przekształca administrację publiczną*, Media Rodzina, Poznań 1992.
86. Ostasiewicz W., Pisz Z. (red.), *Sytuacja społeczna Dolnego Śląska*. Wydawnictwo Instytut Śląski, Opole 2000.
87. Ostrowski W., *Urbanistyka współczesna*. Arkady, Warszawa 1975.
88. Owsiak S., *Teoretyczne podstawy wykorzystania budżetu w zarządzaniu jednostkami samorządu terytorialnego*, W: *Budżet władz lokalnych*. PWE, Warszawa 2002.
89. Patrzałek L., *Finanse samorządowe*. Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego we Wrocławiu, Wrocław 1999.
90. Patrzałek L., *Finanse samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Wrocław 2004.
91. Patrzałek L., *Funkcje ekonomiczne samorządu terytorialnego w okresie transformacji systemowej w Polsce*. Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Wrocław 1996.
92. Pawlaszek R., *Szkoły, głupcze. George Bush wybrał na początek prezydentury temat, który bulwersuje wszystkich*, W: *Polityka* nr 8 (2286), 24.02.2001.
93. *Plan zagospodarowania przestrzennego województwa dolnośląskiego. Uwarunkowania rozwoju, diagnoza stanu*. Materiały na posiedzenie Sejmiku

Województwa Dolnośląskiego. Wojewódzkie Biuro Urbanistyczne, Wrocław 2000.

94. Platje J., *Problem braku zaufania wobec lokalnego rozwoju gospodarczego w Polsce*. W: *Gospodarka lokalna w teorii i praktyce*. Prace Naukowe AE we Wrocławiu nr 979, Wydawnictwo AE we Wrocławiu, Wrocław 2003.
95. Płoskonka J., *Reforma Administracji Publicznej 1998-2001*, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, Warszawa 2001.
96. *Programy Nowej Orientacji PHARE*, tom II, UKIE, Warszawa 2003.
97. Ratajczak M., *Infrastruktura w gospodarce rynkowej*. Wydawnictwo AE w Poznaniu, Poznań 1999.
98. Rudzka – Lorentz Cz., *Finanse gmin. Aspekty ekonomiczne*. W: *Samorząd terytorialny i rozwój lokalny*, Uniwersytet Warszawski. Centrum Studiów Samorządu Terytorialnego i Rozwoju Lokalnego, Warszawa 1992.
99. Rudzka – Lorentz Cz., Sierak J., *Zarządzanie finansami w gminach*. W: *Zarządzanie gospodarką i finansami gminy*. Szkoła Główna Handlowa, Warszawa 2003.
100. Ruśkowski E., *Finanse lokalne w dobie akcesji*. Dom wydawniczy ABC, Warszawa 2004.
101. Samuelson P., Nordhaus W., *Ekonomia 2*. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002.
102. Savas E. S., *Prywatyzacja. Klucz do lepszego rządzenia*. PWE, Warszawa 1992.
103. Sokołowski J., *Konstrukcja podatków lokalnych jako czynnik oddziaływania na decyzje alokacyjne przedsiębiorców*. W: *Polska samorządność w integrującej się Europie*. Fundacja na rzecz Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2004.
104. Sokołowski J., *Zmiany w prawie podatkowym a kształtowanie dochodów gmin*. W: *Finansowanie jednostek samorządu terytorialnego*. Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu, Poznań – Wrocław 2004.
105. Sokołowski J., *Zarządzanie przez podatki*. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1995.
106. Stępień J., *Reforma administracji publicznej*, W: *Samorząd terytorialny i rozwój lokalny*, Uniwersytet Warszawski. Centrum Studiów Samorządu Terytorialnego i Rozwoju Lokalnego, Warszawa 1992.
107. Stiglitz J. E., *Ekonomia sektora publicznego*. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2004.

108. *Strategia rozwoju województwa dolnośląskiego*. Urząd Marszałkowski Województwa Dolnośląskiego, Wrocław 1999.
109. *Studia nad rozwojem Dolnego Śląska. Zeszyt 1 (14) 2002*. Urząd Marszałkowski Województwa Dolnośląskiego. Wrocław 2002.
110. Szachulowicz J., *Własność publiczna*. Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 2000.
111. Szewczuk A., *Finanse samorządowe – rozwój lokalny – nowe wyzwania*. W: *Problemy finansowe w działalności samorządu terytorialnego*. Wydawnictwo Uniwersytetu Opolskiego, Opole 2002.
112. Szewczuk A., *Gospodarka finansowa gmin – słabe i mocne strony*. W: *Prawne i finansowe aspekty funkcjonowania samorządu terytorialnego. Tom II. Finanse i budżety samorządów*. Wydawnictwo Uniwersytetu Opolskiego, Opole 2000.
113. Szewczuk A., *Narzędzia i procedury kreowania rozwoju lokalnego na tle potrzeb infrastrukturalnych*. W: *Samorząd terytorialny w zintegrowanej Europie*. Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2005.
114. Szewczuk A., *Strategia decentralizacji systemu finansów publicznych w Polsce i jej wpływ na funkcjonowanie sektora samorządowego*. W: *Finansowanie jednostek samorządu terytorialnego*. Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu, Poznań – Wrocław 2004.
115. Sztando A., *Wybrane dochodowe instrumenty lokalnej polityki gospodarczej*. W: *Gospodarka lokalna w teorii i praktyce*. Prace naukowe nr 860, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Wrocław 2000.
116. Sztando A., *Interwencjonizm samorządowy – obszary i instrumenty oddziaływania samorządu terytorialnego na gospodarkę lokalną*. W: *Gospodarka lokalna w teorii i praktyce*. Prace naukowe nr 785, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Wrocław 1998.
117. Szymczak R. (red.), *Słownik języka polskiego*. Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1979.
118. Werwińska A., *Samodzielność finansowa gmin jako efekt procesu decentralizacji finansów publicznych*. W: *Finansowanie jednostek samorządu terytorialnego*. Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu, Poznań – Wrocław 2004.

119. Winiarski B., Patrzalek L. (red.), *Promowanie rozwoju lokalnego i regionalnego*. Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Wrocław 1994.
120. Wojciechowski E., *Potrzeba innego działania samorządu terytorialnego*. W: *Gospodarka lokalna w teorii i praktyce*. Prace Naukowe AE we Wrocławiu nr 979, Wydawnictwo AE we Wrocławiu, Wrocław 2003.
121. Wojciechowski E., *Samorząd terytorialny w warunkach gospodarki rynkowej*, PWN, Warszawa 1997.
122. Wojciechowski E., *Zarządzanie w samorządzie terytorialnym*. Difin, Warszawa 2003.
123. Wojnicki J., *Samorząd lokalny w Polsce i w Europie*. Wyższa Szkoła Humanistyczna, Pułtusk 2003.
124. Wojtasiewicz L., *Czynniki i bariery rozwoju lokalnego w aktualnej polityce gospodarczej Polski*. W: *Gospodarka lokalna w teorii i praktyce*, Prace Naukowe AE nr 734, Wydawnictwo AE Wrocław, Wrocław 1996.
125. Zalewski A., *Ekonomika rozwoju lokalnego (wybrane zagadnienia)*, W: *Gospodarka miejska*, SGH, Warszawa 1995.
126. Zalewski A., *Ekonomika rozwoju lokalnego*, W: *Samorząd terytorialny a rozwój lokalny*, Monografie i Opracowania nr 483, SGH, Warszawa 2000.
127. Zalewski A., *Teoretyczne podstawy zarządzania gminą*. W: *Zarządzanie gospodarką i finansami gminy*. Szkoła Główna Handlowa, Warszawa 2003.
128. Zalewski A., *Z doświadczeń nowego zarządzania publicznego*. W: *Gospodarka lokalna w teorii i praktyce*, Prace Naukowe AE nr 979, Wydawnictwo AE Wrocław, Wrocław 2003.
129. Ziółkowski M., Goleń M., *Zarządzanie strategiczne rozwojem lokalnym*. W: *Zarządzanie gospodarką i finansami gminy*. Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa 2003.

Akty normatywne

Europejska Karta Samorządu Terytorialnego (Dz.U. 1994, nr 124, poz. 607).

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz.U. 1997 nr 78 poz. 483)

Obwieszczenie Ministra Finansów z dnia 20 października 2003 r. w sprawie stawek podatku od środków transportowych obowiązujących w 2004 roku (Dz. Urz. Nr 15, poz. 83).

Obwieszczenie Ministra Finansów z dnia 26 października 2004 r. w sprawie wysokości górnych granic stawek kwotowych w podatkach i opłatach lokalnych (M.P. 2004 Nr 46 poz. 794).

Obwieszczenie Ministra Finansów z dnia 31 października 2003 r. w sprawie wysokości górnych granic stawek kwotowych w podatkach i opłatach lokalnych (M.P. 2003 Nr 51 poz. 804)

Obwieszczenie Ministra Finansów z dnia 8 października 2004 r. w sprawie stawek podatków od środków transportowych obowiązujących w 2005 roku (M.P. 2004 Nr 43 poz. 753).

Ustawa z dnia 10 grudnia 1993 o finansowaniu gmin (tj. Dz. U. 1998, nr 30, poz. 164).

Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (tj. Dz. U. 2002 Nr 9 poz. 84).

Ustawa z dnia 15 listopada 1984 roku o podatku rolnym (tj. Dz. U. 1993 Nr 94 poz. 431).

Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 roku o gospodarce komunalnej (Dz. U. 1997 Nr 9 poz. 43).

Ustawa z dnia 20 listopada 1998 roku o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne (Dz. U. 1998 Nr 144 poz. 930).

Ustawa z dnia 20 października 1994 roku o specjalnych strefach ekonomicznych (Dz. U. 1994 Nr 123 poz. 600).

Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. 1997, Nr 115, poz. 741).

Ustawa z dnia 23 listopada 2002 roku o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999-2002 oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. 2002 Nr 216, poz. 1826).

Ustawa z dnia 23 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. 2003 Nr 203, poz. 1966).

Ustawa z dnia 26 listopada 1998 roku o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999 – 2000 (Dz. U. 1998 r. Nr 150, poz. 983).

Ustawa z dnia 28 lipca 1983 roku o podatku od spadków i darowizn (Dz. U. 1983 Nr 45 poz. 207).

Ustawa z dnia 28 września 1991 roku o lasach (Dz. U. 1991 Nr 101 poz. 444).

Ustawa z dnia 30 października 2002 roku o podatku leśnym (Dz. U. 2002 Nr 200 poz. 1682)

Ustawa z dnia 4 lutego 1994 roku prawo geologiczne i górnicze (Dz. U. 1994 Nr 27 poz. 96).

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 roku o administracji rządowej w województwie (Dz.U. 1998 Nr 91, poz. 577).

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym (Dz.U. 1998 Nr 91, poz. 578).

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie województwa (Dz.U. 1998 Nr 91, poz. 576).

Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz.U. 2001 Nr 142 poz. 1591).

Ustawa z dnia 9 września 2000 roku o opłacie skarbowej (Dz. U. 2000 Nr 86 poz. 960).

Ustawa z dnia 9 września 2000 roku o podatku od czynności cywilnoprawnych (Dz. U. 2000 Nr 86 poz. 959).

Spis tabel

Tabela 1. Narzędzia oddziaływania samorządów terytorialnych	21
Tabela 2. PKB na mieszkańca według województw.	27
Tabela 3. PKB na mieszkańca w wybranych regionach UE.....	28
Tabela 4. Podstawowe dane dotyczące gmin województwa dolnośląskiego.	29
Tabela 5. Gminy o najwyższych i najniższych dochodach budżetów gmin.....	37
Tabela 6. Gminy o najwyższych i najniższych wydatkach inwestycyjnych budżetów gmin.	38
Tabela 7. Liczba i struktura wiekowa ludności w gminach o największym i najmniejszym udziale ludności w wieku przedprodukcyjnym i produkcyjnym.....	39
Tabela 8. Liczba podmiotów gospodarczych w gminach o największej i najmniejszej liczbie podmiotów na 1000 mieszkańców.	40
Tabela 9. Stan i ocena infrastruktury komunalnej w gminach o najwyższej i najniższej ocenie końcowej nasycenia infrastrukturalnego.	42
Tabela 10. Gminy o najwyższej i najniższej liczbie mieszkańców.	43
Tabela 11. Międzynarodowe szlaki komunikacyjne na terenie województwa dolnośląskiego.	45
Tabela 12. Surowce mineralne występujące na terenie Dolnego Śląska.	46
Tabela 13. Gminy o największej i najmniejszej liczbie mieszkań na 1000 mieszkańców.	48
Tabela 14. Gminy o największej liczbie miejsc i obiektów noclegowych turystyki.	48
Tabela 15. Gminy, w których w latach 1998-2002 wystąpił najwyższy wzrost i spadek liczby ludności.	50
Tabela 16. Gminy o najwyższej i najniższej bezwzględnej zmianie liczby zarejestrowanych podmiotów gospodarczych w latach 1998-2002.	50
Tabela 17. Gminy, w których w latach 1998-2002 wystąpiły największe wzrosty i spadki dochodów budżetowych.	51
Tabela 18. Gminy, w których wystąpił największy wzrost i największy spadek wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem w latach 1999-2002.....	52
Tabela 19. Gminy o najwyższej i najniższej frekwencji wyborczej w wyborach do rad gmin w 2002 roku.	53
Tabela 20. Gminy o największej i najmniejszej procentowej zmianie liczby zarejestrowanych podmiotów gospodarczych w latach 1998-2002.	55

Tabela 21. Gminy wytypowane do badań.	60
Tabela 22. Udziały dochodów z podatków w dochodach własnych polskich gmin w latach 2002-2004.....	67
Tabela 23. Struktura dochodów z opłat w dochodach własnych gmin w latach 2002-2004.	75
Tabela 24. Dochody budżetów badanych gmin w latach 2002-2004.	83
Tabela 25. Struktura dochodów budżetów gmin w 2002 roku.	85
Tabela 26. Struktura dochodów budżetów gmin w 2003 roku.	85
Tabela 27. Struktura dochodów budżetów gmin w 2004 roku.	86
Tabela 28. Dochody własne budżetów badanych gmin na jednego mieszkańca.....	88
Tabela 29. Stawki podatku od nieruchomości w badanych gminach za 1m ² powierzchni użytkowej.	97
Tabela 30. Stawki podatku od środków transportowych przyjęte w badanych gminach.	99
Tabela 31. Struktura dochodów z podatków w badanych gminach w 2004 (w %).	100
Tabela 32. Dochody z podatków i opłat w badanych gminach.	103
Tabela 33. Przykłady zastosowania niższych stawek kwotowych w wybranych gminach w 2004 roku.	106
Tabela 34. Przykłady zastosowania niższych stawek kwotowych z uwzględnieniem norm ekologicznych w wybranych gminach w 2004 roku.	107
Tabela 35. Gminy o najwyższych i najniższych stawkach kwotowych w 2004 roku. .	109
Tabela 36. Liczba zarejestrowanych podmiotów gospodarczych w badanych gminach.	111
Tabela 37. Zatrudnienie w poszczególnych sektorach gospodarki narodowej w badanych gminach.	117
Tabela 38. Struktura dochodów z podatków w badanych gminach w 2004 (w %).	148
Tabela 39. Gminy osiągające dochody z tytułu opłaty lokalnej.	153
Tabela 40. Udział dochodów z pozostałych źródeł w dochodach własnych ogółem w badanych gminach w 2004 roku (w%).	161
Tabela 41. Wysokość dochodów własnych z pozostałych źródeł w badanych gminach w przeliczeniu na mieszkańca w 2004 roku.	162

Spis wykresów

Wykres 1. Struktura dochodów gmin w roku 2004	18
Wykres 2. Struktura dochodów własnych gmin w 2004 roku (w procentach).....	19
Wykres 3. Gminy, w których zwiększyły się dochody z podatku rolnego w latach 1998-2003.	125
Wykres 4. Gminy, w których zmniejszyły się dochody z podatku rolnego w latach 1998-2003.	126
Wykres 5. Dochody z podatku od nieruchomości w gminach wiejskich i miejsko - wiejskich w latach 1998-2003.	128
Wykres 6. Dochody z podatku od nieruchomości w gminach miejskich w latach 1998-2003.	128
Wykres 7. Dochody z podatku od nieruchomości we Wrocławiu i innych porównywalnych polskich ośrodkach miejskich w latach 1998-2003.	130
Wykres 8. Dochody z podatku od środków transportowych we Wrocławiu i innych porównywalnych polskich ośrodkach miejskich w latach 1998-2003.	131
Wykres 9. Dochody z podatku od środków transportowych w gminach wiejskich i miejsko – wiejskich w latach 1998-2003.....	132
Wykres 10. Dochody z podatku od środków transportowych w gminach miejskich w latach 1998-2003.....	133
Wykres 11. Gminy, w których zwiększyły się dochody z podatku dochodowego od osób fizycznych w latach 1998 - 2003.	134
Wykres 12. Gminy, w których zmniejszyły się dochody z podatku dochodowego od osób fizycznych w latach 1998 – 2003.....	135
Wykres 13. Zmiana wysokości dochodów z podatku dochodowego od osób fizycznych w Wałbrzychu i Legnicy w latach 1998 – 2003.	136
Wykres 14. Zmiana wysokości dochodów z podatku dochodowego od osób fizycznych we Wrocławiu i innych porównywalnych ośrodkach miejskich w latach 1998 – 2003.	136
Wykres 15. Gminy, w których zwiększyły się dochody z podatku dochodowego od osób prawnych w latach 1998 – 2003.	137
Wykres 16. Spadek wysokości dochodów z podatku dochodowego od osób prawnych w badanych gminach o liczbie ludności nie przekraczającej 20 tys. w latach 1998 – 2003.	138

Wykres 17. Spadek wysokości dochodów z podatku dochodowego od osób prawnych w badanych gminach o liczbie ludności większej niż 60 tys. w latach 1998 – 2003.	138
Wykres 18. Zmiana wysokości dochodów z podatku dochodowego od osób prawnych we Wrocławiu i innych porównywalnych ośrodkach miejskich w latach 1998 – 2003.	139
Wykres 19. Zmiana wysokości dochodów z opłaty skarbowej w budżetach badanych gmin wiejskich i miejsko – wiejskich w latach 1999 – 2003.	156
Wykres 20. Zmiana wysokości dochodów z opłaty skarbowej w budżetach badanych gmin miejskich w latach 1999-2003.	156
Wykres 21. Zmiana wysokości dochodów z opłaty skarbowej w dochodach budżetu Wrocławia i innych porównywalnych polskich ośrodków miejskich w latach 1999-2003.	158
Wykres 22. Wzrost wysokości dochodów z majątku w badanych gminach w latach 1998 – 2003.	171
Wykres 23. Spadek wysokości dochodów z majątku w gminach wiejskich, miejsko – wiejskich i niektórych miejskich w latach 1998 – 2003.	171
Wykres 24. Zmiana wysokości dochodów z majątku w niektórych z badanych miast w latach 1998 – 2003.	172
Wykres 25. Zmiana wysokości dochodów z majątku we Wrocławiu i innych porównywalnych ośrodkach miejskich w latach 1998 – 2003.	172

Spis rysunków

Rysunek 1. Podział administracyjny województwa dolnośląskiego	26
---	----