

PRACE NAUKOWE

Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu

RESEARCH PAPERS

of Wrocław University of Economics

Nr 346

Finanse publiczne

Redaktorzy naukowi

Jerzy Sokołowski

Michał Sosnowski



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
Wrocław 2014

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

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

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

Kopiowanie i powielanie w jakiegokolwiek formie
wymaga pisemnej zgody Wydawcy

© Copyright by Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu
Wrocław 2014

ISSN 1899-3192

ISBN 978-83-7695-477-6

Wersja pierwotna: publikacja drukowana

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

Spis treści

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

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

Summaries

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

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

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

Jolanta Zawora

Uniwersytet Rzeszowski

e-mail: jolazawora@gmail.com

SYTUACJA DOCHODOWA SAMORZĄDÓW GMINNYCH W POLSCE

Streszczenie: W ocenie sytuacji finansowej gmin ważne jest zbadanie zmian wielkości dochodu, jego struktury oraz zróżnicowania przestrzennego. Celem opracowania jest analiza źródeł dochodów gmin, ze szczególnym uwzględnieniem dochodów własnych. Analizy dokonano w podziale na gminy wiejskie, miejsko-wiejskie i miejskie, z których wyodrębniono miasta na prawach powiatu. Badaniami objęto lata 2007-2012. Analizując wartość dochodów przypadających na mieszkańca gminy, można zauważyć duże zróżnicowanie przestrzenne, jak również znaczne różnice w potencjale dochodowym poszczególnych typów gmin. Dochody własne odgrywały w budżetach gmin istotną rolę, przy czym ich udział w dochodach ogółem w badanym okresie zmniejszył się. Szczególnie niekorzystną strukturę dochodów posiadały gminy wiejskie, które dysponowały najniższymi dochodami własnymi i charakteryzowały się wysokim udziałem wśród źródeł dochodów dotacji celowych.

Słowa kluczowe: sytuacja dochodowa gmin, dochody własne.

DOI: 10.15611/pn.2014.346.34

1. Wstęp

Istotną cechą samorządu terytorialnego, różniącą go od innych władz publicznych, powinna być niezależność jego organów od rządowego systemu administracji. Aktem prawnym określającym ideę samorządności terytorialnej jest sporządzona w 1985 roku w Strasburgu, ratyfikowana przez Polskę 26 kwietnia 1993 roku, Europejska Karta Samorządu Lokalnego (EKSL). Według tego aktu prawnego samorząd terytorialny oznacza prawo i zdolność społeczności lokalnych, w granicach określonych prawem, do kierowania i zarządzania zasadniczą częścią spraw publicznych na ich własną odpowiedzialność i w interesie ich mieszkańców (art. 3).

Obowiązujące regulacje prawne kształtują system dochodów samorządu terytorialnego, określając ich źródła i poziom. Z regulacji prawnych (przede wszystkim Konstytucji RP – art. 167 ust. 3 i art. 216 ust. 1) wynika, że organy samorządowe (gminne) nie mają prawa dowolnie ustalać źródeł dochodów budżetowych, gdyż

mogą one pozyskiwać środki finansowe tylko ze źródeł wymienionych ustawowo. Najistotniejszym źródłem prawa, regulującym problematykę dochodów jednostek samorządowych, obowiązującym od 1 stycznia 2004 roku, jest ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, która kompleksowo określa źródła dochodów samorządu terytorialnego, zasady ich ustalania i gromadzenia. Stosownie do postanowień ustawowych (art. 167 ust. 2 ustawy zasadniczej, art. 3 ust. 1 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego) dochodami gmin są ich dochody własne oraz subwencja ogólna i dotacje celowe z budżetu państwa. Dobór źródeł zasilania budżetów jednostek samorządu terytorialnego, w szczególności proporcje między dochodami własnymi a zewnętrznymi źródłami zasilania, mają istotny wpływ na samodzielność władz samorządowych [Sochacka-Krysiak (red.) 2008]. Dochody własne zajmują szczególne miejsce w systemie źródeł dochodów gmin, stanowiąc o sile finansowej gminy.

Gminy, podobnie jak większość podmiotów gospodarczych, często borykają się z niewystarczającą ilością środków finansowych. W ocenie sytuacji finansowej gmin ważne jest zbadanie zmian wielkości dochodu, jego struktury oraz zróżnicowania przestrzennego. Celem opracowania jest analiza źródeł dochodów gmin, ze szczególnym uwzględnieniem dochodów własnych. Analizy dokonano w podziale na gminy wiejskie, miejsko-wiejskie i miejskie, z których wyodrębniono miasta na prawach powiatu. Badaniami objęto lata 2007-2012. Materiał empiryczny wykorzystany w analizie stanowią dane Głównego Urzędu Statystycznego oraz Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych.

2. System dochodów samorządu gminnego

Przez system finansowy organów lokalnych można rozumieć ogół prawnych instytucji i instrumentów finansowych związanych z gromadzeniem i wydatkowaniem środków pieniężnych przez organy lokalne w celu realizacji ich funkcji i zadań. System finansowy gmin stanowi kategorię prawną, a więc nie istnieje poza regulacjami prawnymi [Borodo 2000].

Problem stworzenia właściwego systemu finansów samorządowych polega w istocie na prawidłowym ukształtowaniu dochodów jednostek samorządu terytorialnego. Służyć temu powinny następujące zasady:

- pewności i stabilności źródeł dochodów,
- wydajności i elastyczności źródeł dochodów,
- adekwatności środków do zadań,
- terytorialnej lokalizacji źródeł dochodów,
- minimalizowania rozbieżności w poziomie dochodów jednostek samorządu terytorialnego,
- przyznania samorządom władztwa finansowego, w tym podatkowego,
- dostępu do rynku kapitałowego,
- kształtowania form redystrybucji środków publicznych do jednostek samorządu terytorialnego przy udziale przedstawicieli samorządu [Patrzałek (red.) 2004].

Podstawowymi aktami prawnymi regulującymi gospodarkę finansową samorządu gminnego są: Konstytucja RP, ustawa o finansach publicznych [Ustawa z 27 sierpnia 2009], ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego [Ustawa z 13 listopada 2003] oraz ustawa z dnia 8 marca 1990 r., wówczas nazywana ustawą o samorządzie terytorialnym, a od 1 stycznia 1999 r. funkcjonująca jako ustawa o samorządzie gminnym.

Do gospodarki finansowej samorządu oraz zasad finansowania realizowanych zadań odnosi się także Europejska Karta Samorządu Lokalnego. Z zapisów jej art. 9 wynika, że społeczności lokalne mają prawo do posiadania własnych wystarczających zasobów finansowych, którymi mogą swobodnie dysponować w ramach wykonywania swych uprawnień, a wysokość zasobów powinna być dostosowana do zakresu kompetencji przyznanych władzom lokalnym przez Konstytucję lub ustawy. Ponadto część zasobów finansowych społeczności lokalnych powinna pochodzić z opłat i podatków lokalnych, których wysokość społeczności te mają prawo ustalać w zakresie określonym ustawą. Karta uwzględnia również zastosowanie procedur wyrównawczych lub działań równoważących, mających na celu korygowanie skutków nierównego podziału potencjalnych źródeł dochodów, a także wydatków, jakie ponoszą poszczególne JST. Istotny jest zapis EKSL zakładający, że systemy finansowe, na jakich opierają się zasoby pozostające do dyspozycji społeczności lokalnych, powinny być wystarczająco zróżnicowane i elastyczne, aby mogły w miarę możliwości odpowiadać rzeczywistym zmianom zachodzącym w poziomie kosztów związanych z realizacją uprawnień. W celu umożliwienia JST finansowania zadań inwestycyjnych EKSL gwarantuje im dostęp do krajowego rynku kapitałowego.

Istotnym źródłem dochodów samorządów gminnych są dochody własne. W ujęciu szerokim, przyjmowanym zgodnie z art. 167 ust. 2 Konstytucji RP, dochodami własnymi samorządu terytorialnego są te dochody, które nie są subwencjami i dotacjami, a więc również udziały w podatkach państwowych. W ujęciu tym dochody własne jednostek samorządowych prezentowane są w sprawozdawczości budżetowej, a także w obecnie obowiązującej ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.

Dochody własne gmin pochodzą z podatków, opłat, majątku gminy i innych źródeł. W strukturze dochodów własnych gmin podstawowe znaczenie mają dochody z podatków. Dochody podatkowe obejmują wpływy z tytułu podatków: od nieruchomości, od środków transportowych, leśnego, rolnego, od czynności cywilnoprawnych, od spadków i darowizn oraz podatku dochodowego od osób fizycznych opłacanego w formie karty podatkowej. Budżety gmin zasilają również środki z opłat: targowej, miejscowej, uzdrowiskowej, skarbowej, eksploatacyjnej, od posiadania psów i adiacenckiej. W odniesieniu do wymienionych danin publicznych organy gminy mają określone władztwo podatkowe. Należy jednak podkreślić, że istotne znaczenie fiskalne wśród wymienionych dochodów podatkowych ma tylko kilka podatków: od nieruchomości, od czynności cywilnoprawnych i rolnej.

Wśród dochodów własnych gmin dominujące znaczenie mają udziały w podatku dochodowym od osób fizycznych i podatku dochodowym od osób prawnych. W zakresie udziałów w podatkach centralnych gminom nie przyznano władztwa podatkowego, o wysokości udziału decyduje bowiem ustawodawca. Ponadto dochody te są zależne od czynników zewnętrznych, takich jak koniunktura gospodarcza w kraju, w okresie kryzysu ich wydajność spada [Owsiak (red.) 2011]. To sprawia że udziały w podatkach traktowane są jako uzupełniające, a nie własne źródła zasilania finansowego samorządów terytorialnych [Patrzałek (red.) 2011].

Wysokość udziału gmin w podatku dochodowym od osób fizycznych ulega wahaniom, w 1999 roku udział ten wynosił 27,6%, od 2004 roku wzrósł do ponad 35% (docelowo zwiększył się do 36,94%). Wysokość udziału gmin w podatku dochodowym od osób prawnych ulegała w tym czasie mniejszym wahaniom, w roku 1999 udział w CIT wynosił 5%, a od 2004 roku – 6,71%. Wysokość wpływów pochodzących z udziałów gmin w podatku dochodowym od osób fizycznych oraz od osób prawnych wiąże się z wielkością podatku odprowadzonego przez podatników zlokalizowanych na terenie danej gminy, co stawia w lepszej sytuacji gminy zamieszkałe [Dylewski, Filipiak (red.) 2011].

Znaczącym źródłem dochodów budżetowych dla większości JST zarówno w Polsce, jak i innych państwach pozostają dotacje i subwencje. Zasilanie zewnętrzne jest konieczne, ponieważ dochody z podatków i majątku wspólnot samorządowych w żadnym państwie nie wystarczają do sfinansowania wydatków budżetowych. Zewnętrzne źródła dochodów nie pełnią jednak funkcji motywacyjnych. Władze samorządowe nie mogą za ich pośrednictwem aktywnie oddziaływać na podmioty znajdujące się na ich terenie. Nie mają też znaczących możliwości ich zwiększania. Zadaniem dotacji i subwencji jest przeciwdziałanie dysproporcjom w rozwoju gospodarczym i społecznym kraju. Jednak ich wysoki udział w strukturze dochodów samorządowych powoduje uzależnienie JST od administracji rządowej. Aby nie ograniczać zasad samorządności, powinny być spełnione dwa podstawowe warunki:

- środki wyrównawcze powinny być ustalane w oparciu o zobiektywizowane kryteria, a samorządy terytorialne powinny wiedzieć, jakie wpływy im się należą,
- samorządy terytorialne powinny samodzielnie decydować o przeznaczeniu otrzymanych środków.

Wymienionych powyżej warunków nie spełniają dotacje celowe. Ich ocena z punktu widzenia niezależności władz samorządowych i ich samodzielności finansowej jest negatywna. Środki te podlegają bowiem rozliczeniu zarówno z punktu widzenia legalności, jak i celowości, rzetelności i gospodarności działania władz samorządowych. Dochody te umożliwiają jednak finansowanie zadań o istotnym znaczeniu dla społeczeństwa. Należy przy tym zwrócić uwagę, że często wielkość tych środków jest niewystarczająca i samorządy terytorialne dofinansowują zadania zleczone z własnych dochodów [Surówka 2013].

3. Sytuacja dochodowa gmin w Polsce

Zasobność jednostki samorządu terytorialnego oraz jej możliwości rozwojowe odzwierciedlają wskaźniki wartości dochodów w przeliczeniu na jednego mieszkańca danej jednostki samorządowej.

Analizując wartość dochodów przypadających na mieszkańca gminy, można zauważyć duże zróżnicowanie przestrzenne. Przede wszystkim widoczne są znaczne dysproporcje pomiędzy dochodami najbogatszych gmin (w tym województw: mazowieckiego, pomorskiego i dolnośląskiego) oraz gmin najmniej zasobnych, leżących przede wszystkim w województwach: lubelskim, podkarpackim i świętokrzyskim. Na przestrzeni badanych lat utrzymywały się również znaczne dysproporcje w poziomie dochodów własnych (tabela 1).

Tabela 1. Średnia wartość dochodów ogółem oraz dochodów własnych w przeliczeniu na jednego mieszkańca gminy* według województw w latach 2007-2012 (w zł)

Wyszczególnienie	Dochody ogółem na 1 mieszkańca			Dochody własne na 1 mieszkańca		
	2007	2009	2012	2007	2009	2012
Polska	2725,3	3019,6	3624,2	1504,3	1658,7	1918,6
Łódzkie	2466,8	2864,9	3390,2	1360,2	1518,7	1888,2
Mazowieckie	3571,9	3821,7	4510,8	2485,4	2608,1	2792,7
Małopolskie	2613,5	2956,7	3417,4	1335,5	1481,8	1676,8
Śląskie	2727,2	3007,2	3547,6	1613,9	1843,7	2055,8
Lubelskie	2248,0	2584,1	3293,6	887,9	985,2	1236,4
Podkarpackie	2343,6	2676,5	3210,1	880,5	1024,0	1230,8
Podlaskie	2395,3	2978,9	3519,7	1046,8	1273,3	1583,3
Świętokrzyskie	2235,6	2738,3	3221,4	932,1	1144,9	1362,4
Lubuskie	2619,5	2846,7	3171,4	1306,9	1347,3	1622,4
Wielkopolskie	2581,4	2851,5	3386,5	1383,0	1585,6	1841,1
Zachodniopomorskie	2677,6	2990,5	3624,6	1491,4	1674,1	1987,6
Dolnośląskie	2884,5	3049,7	3773,9	1807,9	1936,7	2330,7
Opolskie	2358,2	2553,4	3061,9	1212,3	1314,5	1593,7
Kujawsko-pomorskie	2594,8	2908,0	3489,0	1221,7	1411,8	1692,8
Pomorskie	2999,4	3130,2	4141,4	1693,8	1767,9	2052,1
Warmińsko-mazurskie	2551,1	2823,8	3418,2	1138,1	1230,5	1525,9

* Gminy łącznie z miastami na prawach powiatu.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Głównego Urzędu Statystycznego, Bank Danych Lokalnych, www.stat.gov.pl/bdl.

Analizując wartość dochodów w poszczególnych typach gmin, można zauważyć, że najwyższymi dochodami na mieszkańca w latach 2007-2012 dysponowały

miasta na prawach powiatu (tabela 2). Z analizy wartości dochodów własnych przypadających na mieszkańca wynika, że najniższymi dochodami własnymi dysponowały gminy wiejskie. Dochody wszystkich gmin w badanym okresie wzrastały.

Tabela 2. Średnia wartość dochodów ogółem oraz dochodów własnych w przeliczeniu na jednego mieszkańca gminy według typów gmin (w zł)

Rok	Dochody ogółem na 1 mieszkańca				Dochody własne na 1 mieszkańca			
	gminy miejskiej*	miasta na prawach powiatu	gminy miejsko-wiejskiej	gminy wiejskiej	gminy miejskiej*	miasta na prawach powiatu	gminy miejsko-wiejskiej	gminy wiejskiej
2007	2217,3	3677,5	2209,9	2292,9	1365,3	2416,6	1063,2	849,7
2008	2396,3	3890,3	2418,9	2511,8	1562,0	2704,2	1234,1	986,3
2009	2427,8	3967,8	2510,6	2644,8	1503,1	2622,4	1205,7	972,9
2010	2654,4	4264,6	2733,3	2922,2	1560,5	2713,3	1270,9	1048,1
2011	2791,8	4508,6	2870,8	3047,4	1637,0	2850,7	1361,7	1131,9
2012	2847,8	4865,1	2989,4	3146,9	1701,6	2971,4	1444,3	1212,1
Średnia	2555,9	4195,6	2622,2	2761,0	1554,9	2713,1	1263,3	1033,5

* Gminy miejskie z wyłączeniem miast na prawach powiatu.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Głównego Urzędu Statystycznego, Bank Danych Lokalnych, www.stat.gov.pl/bdl.

Udział dochodów własnych w strukturze dochodów ogółem budżetu danej jednostki samorządowej jest podstawową determinantą jej samodzielności finansowej. Dochody własne odgrywały w budżetach gmin istotną rolę, stanowiąc ponad połowę dochodów gmin w Polsce, przy czym ich udział w dochodach ogółem w badanym okresie zmniejszył się (tabela 3). Kształtowanie się wskaźnika udziału dochodów własnych gmin wskazuje na podatność tej grupy dochodów na zmiany warunków makroekonomicznych. Udział dochodów własnych w dochodach ogółem gmin wzrastał w okresie dobrej koniunktury gospodarczej, natomiast okres spadku dochodów własnych nakłada się na czas, kiedy Polska weszła w fazę spowolnienia wzrostu gospodarczego¹. Należy również wskazać na duże zróżnicowanie województw w zakresie samodzielności finansowej gmin, najniższy poziom wskaźnika wystąpił w gminach województw: podkarpackiego i lubelskiego (38% i 38,5%), a najwyższy w województwach: mazowieckim – 66,5%, oraz dolnośląskim – 62,8%.

¹ W latach 2007-2008 wskaźnik wzrostu PKB utrzymywał się na wysokim poziomie i wynosił odpowiednio 6,8% oraz 5,1%. Zahamowanie tempa wzrostu gospodarczego widoczne było przede wszystkim w 2009 roku (PKB wzrósł o 1,6%), w latach 2010 i 2011 produkt krajowy brutto wzrósł odpowiednio o 3,9% i 4,3%. W 2012 roku nastąpiło jednak dalsze spowolnienie dynamiki PKB do 1,9%.

Tabela 3. Dochody własne gmin* w relacji do dochodów ogółem według województw (w %)

Wyszczególnienie	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Polska	55,2	58,2	54,9	52,7	53,1	52,9
Łódzkie	55,1	57,9	53,0	53,1	54,3	55,7
Mazowieckie	69,6	71,2	68,2	64,6	63,4	61,9
Małopolskie	51,1	52,2	50,1	45,8	48,5	49,1
Śląskie	59,2	64,7	61,3	59,2	57,9	57,9
Lubelskie	39,5	42,6	38,1	36,3	37,3	37,5
Podkarpackie	37,6	41,9	38,3	34,7	37,3	38,3
Podlaskie	43,7	47,1	42,7	41,2	44,1	44,9
Świętokrzyskie	41,7	44,9	41,8	39,2	40,3	42,3
Lubuskie	49,9	53,4	47,3	46,8	50,7	51,2
Wielkopolskie	53,6	56,9	55,6	54,9	54,8	54,4
Zachodniopomorskie	55,7	58,2	55,9	54,8	53,8	54,8
Dolnośląskie	62,7	66,2	63,5	61,1	61,3	61,8
Opolskie	51,4	55,9	51,5	49,9	51,3	52,0
Kujawsko-pomorskie	47,1	50,6	48,5	49,0	49,0	48,5
Pomorskie	56,5	59,4	56,5	55,4	54,3	49,5
Warmińsko-mazurskie	44,6	47,6	43,6	42,9	43,2	44,6

* Gminy łącznie z miastami na prawach powiatu.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Głównego Urzędu Statystycznego, Bank Danych Lokalnych, www.stat.gov.pl/bdl.

Tabela 4. Dochody własne i dotacje celowe w relacji do dochodów ogółem gmin* (w %)

Rok	Dochody własne w relacji do dochodów ogółem				Dotacje celowe w relacji do dochodów ogółem			
	gminy miejskiej*	miasta na prawach powiatu	gminy miejsko-wiejskiej	gminy wiejskiej	gminy miejskiej*	miasta na prawach powiatu	gminy miejsko-wiejskiej	gminy wiejskiej
2007	61,6	65,71	48,11	37,06	15,68	9,79	19,30	20,97
2008	65,19	69,51	51,02	39,27	15,04	9,86	18,93	20,72
2009	61,91	66,09	48,02	36,78	14,97	9,79	17,94	19,42
2010	58,79	63,62	46,50	35,87	15,17	10,12	18,32	20,77
2011	58,64	63,23	47,43	37,14	14,66	9,12	17,21	19,13
2012	59,75	61,08	48,31	38,5	13,78	8,83	16,08	17,71
Średnia	60,9	64,9	48,2	37,4	14,9	9,6	17,9	19,8

* Gminy miejskie z wyłączeniem miast na prawach powiatu.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Głównego Urzędu Statystycznego, Bank Danych Lokalnych, www.stat.gov.pl/bdl.

Analizując strukturę dochodów budżetowych w poszczególnych typach gmin w latach 2007-2012, można zauważyć, że najmocniej skutki spowolnienia gospodarczego po 2008 roku odczuły miasta na prawach powiatu oraz pozostałe gminy miejskie. Natomiast szczególnie niekorzystną strukturę dochodów posiadały gminy wiejskie, które dysponowały najniższymi dochodami własnymi i charakteryzowały się wysokim udziałem wśród źródeł dochodów dotacji celowych (tabela 4).

4. Zakończenie

Analizując wartość dochodów przypadających na mieszkańca gminy w latach 2007-2012, można zauważyć ich duże zróżnicowanie przestrzenne. Mimo że dochody budżetowe gmin rosły, utrzymywały się w badanym okresie istotne dysproporcje w poziomie dochodów gmin w poszczególnych regionach. Przede wszystkim widoczne są znaczne różnice pomiędzy dochodami najbogatszych gmin (w tym województwa: mazowieckiego, pomorskiego i dolnośląskiego) a gmin najmniej zasobnych, leżących przede wszystkim w województwach: lubelskim, podkarpackim i świętokrzyskim. Na przestrzeni badanych lat utrzymywały się również znaczne dysproporcje w poziomie dochodów własnych.

Analizując wartość dochodów w poszczególnych typach gmin, można stwierdzić, że najwyższymi dochodami na mieszkańca dysponowały miasta na prawach powiatu. Najniższa wartość dochodów własnych przypadała na mieszkańca gminy wiejskiej.

Dochody własne odgrywały w budżetach gmin istotną rolę, stanowiąc ponad połowę dochodów gmin w Polsce, przy czym ich udział w dochodach ogółem w badanym okresie zmniejszył się. Kształtowanie się wskaźnika udziału dochodów własnych gmin wskazuje na podatność tej grupy dochodów na zmiany warunków makroekonomicznych. Analizując strukturę dochodów budżetowych w poszczególnych typach gmin, można wnioskować, że najmocniej skutki spowolnienia gospodarczego po 2008 roku odczuły miasta na prawach powiatu oraz pozostałe gminy miejskie. Natomiast szczególnie niekorzystną strukturę dochodów posiadały gminy wiejskie, które dysponowały najniższymi dochodami własnymi i charakteryzowały się wysokim udziałem wśród źródeł dochodów dotacji celowych. Należy również wskazać na duże zróżnicowanie województw w zakresie samodzielności finansowej gmin. Najniższy poziom wskaźnika odnotowano w gminach województw: podkarpackiego i lubelskiego, a najwyższy w województwach: mazowieckim i dolnośląskim.

Literatura

- Borodo A., 2000, *Samorząd terytorialny. System prawnofinansowy*, PWN, Warszawa.
- Dylewski M., Filipiak B. (red.), 2011, *Zarządzanie finansami sektora publicznego. Decyzje, instrumenty, ryzyko*, Zeszyty Naukowe WSB w Poznaniu nr 37, Wyd. WSB, Poznań.

- Europejska Karta Samorządu Lokalnego (EKSL), DzU z 1994 r., nr 134, poz. 607.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., DzU nr 78, poz. 483 ze zm.
- Owsiak S. (red.), 2011, *Nowe zarządzanie finansami publicznymi w warunkach kryzysu*, PWE, Warszawa.
- Patrzalek L. (red.), 2004, *Finansowanie jednostek samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu, Poznań-Wrocław.
- Patrzalek L. (red.), 2011, *Finanse – nowe wyzwania teorii i praktyki. Finanse publiczne*, Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu, Wrocław.
- Sochacka-Krysiak H. (red.), 2008, *Gospodarka finansowa jednostek samorządu terytorialnego w warunkach decentralizacji zarządzania sektorem publicznym*, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa.
- Surówka K., 2013, *Samodzielność finansowa samorządu terytorialnego Polsce*, PWE, Warszawa.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, DzU z 2001 r., nr 142, poz. 1591 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, DzU z 2010 r., nr 80, poz. 526.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, DzU nr 147, poz. 1240.
- www.stat.gov.pl/bdl

THE INCOME SITUATION OF LOCAL GOVERNMENTS IN POLAND

Summary: To evaluate the financial situation of municipalities it is important to examine changes in the size of income, its structure and the differences between provinces. The aim of the study is to analyze the sources of communities income, with particular emphasis on own income. Communities were divided into rural, urban-rural and urban. The study included the period 2007-2012. Values of incomes per inhabitant of the commune are different in every province. There were significantly different incomes in each type of commune. Own income of the communities were substantial in their budgets, but their share in total income declined during the considered period. Particularly unprofitable income structure had rural municipalities.

Keywords: income situation of communities, own income.