

PRACE NAUKOWE

Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu

RESEARCH PAPERS

of Wrocław University of Economics

306

Finanse publiczne



Redaktorzy naukowi

Jerzy Sokołowski

Arkadiusz Żabiński



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
Wrocław 2013

Redaktor Wydawnictwa: Aleksandra Śliwka

Redaktor techniczny: Barbara Łopusiewicz

Korektor: Barbara Cibis

Łamanie: Adam Dębski

Projekt okładki: Beata Dębska

Publikacja jest dostępna w Internecie na stronach:

www.ibuk.pl, www.ebscohost.com,

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 2013

ISSN 1899-3192

ISBN 978-83-7695-386-1

Wersja pierwotna: publikacja drukowana

Druk: Drukarnia TOTEM

Spis treści

Jan Borowiec , Kryzys gospodarczy a polityka monetarna i fiskalna w strefie euro w latach 2008-2012.....	13
Leszek Borowiec, Marzena Kuśmierk , Kapitał żelazny w finansowaniu organizacji non-profit w Polsce	24
Patrycja Chodnicka, Katarzyna Niewińska , Determinanty wyceny rynkowej sektora bankowego w dobie kryzysu	37
Patrycja Chodnicka, Katarzyna Niewińska , Ocena sektora bankowego w Europie.....	48
Iwona Dorota Czechowska , Rachunki osobiste dla klientów 60+	61
Agnieszka Deresz, Marian Podstawka , Opodatkowanie podatkiem dochodowym od osób fizycznych mikroprzedsiębiorców w warunkach kryzysu	73
Joanna Działo , Czy Unia Europejska potrzebuje unii fiskalnej?.....	86
Ryta Dziemianowicz , <i>Tax expenditures</i> w konstrukcji reguły wydatkowej... ..	98
Joanna Fila , Mikrofinanse w Unii Europejskiej – polityka, instrumenty, efekty	110
Beata Filipiak, Marek Dylewski , Indywidualny wskaźnik zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego – problemy dostosowawcze.....	120
Piotr Gut , Model odwróconej płatności (<i>reverse charge</i>) jako element konstrukcji podatku VAT ograniczający uszczuplenia w podatku VAT.....	132
Małgorzata Magdalena Hybka , Raison d'être solidarnej odpowiedzialności za zobowiązania z tytułu podatku od wartości dodanej	143
Marcin Idzik , Ekskluzja finansowa – ujęcie empiryczne.....	154
Maria Jastrzębska , Kreacja i implementacja systemu zarządzania ryzykiem jednostki samorządu terytorialnego	166
Piotr Karaś, Wojciech Pacut , Porównanie działania banków islamskich i konwencjonalnych – przypadek Zjednoczonych Emiratów Arabskich ...	178
Anna Kobialka , Wykorzystanie funduszy unijnych w finansowaniu wydatków inwestycyjnych jednostek samorządu terytorialnego lubelszczyzny	190
Teresa Kondrakiewicz , Dywersyfikacja jako kierunek rozwoju grup kapitałowych.....	200
Iwa Kuchciak , Problematyka nadmiernego zadłużania w kontekście wykluczenia finansowego.....	213
Elwira Leśna-Wierszołowicz , Koncepcja wielofunduszowości w drugim filarze systemu emerytalnego w Polsce	225
Paweł Marszałek , Finansyzacja w Polsce – ciekawostka teoretyczna czy realny problem?.....	235
Grzegorz Matysek , Opodatkowanie dochodów spółek osobowych w Polsce – konieczność zmian.....	247

Danuta Milaszewicz , Stabilność fiskalna jako przymus w polityce fiskalnej	260
Magdalena Miszczuk , Zróżnicowanie sytuacji finansowej wybranych jednostek samorządu terytorialnego na podstawie indywidualnego wskaźnika zadłużenia	272
Anna Murdoch , Wejście Polski do strefy euro a długoterminowe cele rozwoju kraju	285
Piotr Ptak , Polityka wydatków publicznych w Polsce w latach 2008-2012....	298
Witold Rakowski , Zróżnicowanie wydatków gmin i powiatów na oświatę w latach 2005-2010 w układzie przestrzennym	311
Halina Rechul , Samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego w Polsce.....	325
Wioleta Samitowska , Fundusze pożyczkowe i fundusze poręczeń kredytowych jako instrumenty finansowego wsparcia MŚP	338
Przemysław Siudak , Specjalne strefy ekonomiczne jako instrument generujący oszczędności budżetu państwa z tytułu zatrudniania bezrobotnych..	351
Andrzej Sobczyk , Dynamika wydatków inwestycyjnych i liczby mieszkańców w gminach województwa zachodniopomorskiego w latach 2008-2011	362
Michał Sosnowski , Progresywne i proporcjonalne opodatkowanie przedsiębiorstw osób fizycznych w Polsce	372
Feliks Marek Stawarczyk , Kryzys finansowy a sytuacja banków krajowych w Niemczech	386
Igor Styn , Wpływ zmian w MSSF 9 na wyniki finansowe największych dwóch banków działających w Polsce oraz na ich politykę kredytową	397
Magdalena Syrkiewicz-Świtłała, Tomasz Holecki, Katarzyna Klyta , Możliwości wprowadzenia prywatnych ubezpieczeń zdrowotnych do powszechnego systemu ochrony zdrowia w Polsce w opinii mieszkańców powiatu tarnogórskiego	409
Waldemar Szczepaniak , Ocena sytuacji finansowej publicznych uczelni technicznych w Polsce w latach 2004-2011	418
Tomasz Śmietanka , Gospodarka finansowa gminy miejsko-wiejskiej Kozienice w latach 2003-2012	430
Tomasz Uryszek , Zadłużenie sektora samorządowego w krajach Unii Europejskiej w okresie kryzysu gospodarczego	442
Alina Walenia , Zarządzanie ryzykiem w sektorze samorządowych finansów publicznych	454
Jerzy Wąchoł , Spowolnienie gospodarcze i problemy długu publicznego na świecie w świetle danych statystycznych	466
Radosław Witczak , Wykorzystanie metod szacowania podstawy opodatkowania do określenia wysokości zobowiązań podatkowych	478
Iwona Wojciechowska-Toruńska , „Pakt fiskalny” a polityka fiskalna	488

Katarzyna Wójtowicz , Udziały samorządów w podatkach państwowych – własne czy obce źródło dochodów JST? Dylematy teorii a praktyka budżetowa wybranych państw.....	501
Dorota Wyszowska , Stan finansów jednostek samorządu terytorialnego jako determinanta wykorzystania środków pomocowych Unii Europejskiej w perspektywie 2014-2020	513
Jolanta Zawora , Samodzielność finansowa samorządów gminnych w warunkach spowolnienia gospodarczego.....	523
Anna Zielińska-Chmielewska , Ocena realizacji strategii płynności finansowej GK Tarczyński SA w ujęciu dochód-ryzyko	534
Dagmara Zuzek , Faktoring jako niekonwencjonalne źródło finansowania mikro- i małych przedsiębiorstw w Polsce.....	547
Arkadiusz Żabiński , Realizacja zasady równości opodatkowania czynników wytwórczych w wybranych krajach europejskich.....	558

Summaries

Jan Borowiec , Economic crisis and monetary and fiscal policies in the euro zone in the years 2008-2012	23
Leszek Borowiec, Marzena Kuśmierk , Endowment capital and funding sources in non-profit organizations	36
Patrycja Chodnicka, Katarzyna Niewińska , Determinants of market valuation of the banking sector during the recent financial crisis	47
Patrycja Chodnicka, Katarzyna Niewińska , Assessment of the banking sector in Europe	60
Iwona Dorota Czechowska , Personal accounts for clients 60+.....	72
Agnieszka Deresz, Marian Podstawka , Personal income tax on small entrepreneurs in times of crisis	85
Joanna Działo , Does the European Union need a fiscal union?	97
Ryta Dziemianowicz , Tax expenditures in the construction of the expenditure rule.....	109
Joanna Fila , Microfinance in European Union – policy, instruments, effects	119
Beata Filipiak, Marek Dylewski , Personal debt ratio of local government – system problems	131
Piotr Gut , Reverse charge model as an element of the VAT system, preventing it from tax abuse	142
Małgorzata Magdalena Hybka , Raison d'être of the joint and several liability for value added tax purposes.....	153
Marcin Idzik , Financial exclusion – empirical approach.....	165
Maria Jastrzębska , Creation and implementation of the risk management system of territorial self-government unit	177

Piotr Karaś, Wojciech Pacut , Islamic vs. conventional banking – the case of United Arab Emirates.....	189
Anna Kobialka , European Union funds use in financing of territorial self-governments units' investment in Lublin region.....	199
Teresa Kondrakiewicz , Diversification strategy in the process of holding companies development.....	212
Iwa Kuchciak , The issue of overindebtedness in the context of financial exclusion	224
Elwira Leśna-Wierszółowicz , The concept of multifunding in the second pension pillar in Poland	234
Paweł Marszałek , Financialization in Poland – theoretical curiosity or the real problem?.....	246
Grzegorz Matysek , Income taxation of partnerships in Poland – the necessity of changes	259
Danuta Milaszewicz , Fiscal stability as a coercion in fiscal policy	271
Magdalena Miszczuk , Diversity of the financial situation of selected self-government units under individual debt indicator.....	284
Anna Murdoch , Poland's entry into the Eurozone vs. its long term growth objectives	297
Piotr Ptak , Public spending policy in Poland in the years 2008-2012	310
Witold Rakowski , Variation of educational spending by communities and counties across regions in 2005-2010	324
Halina Rechul , Financial independence of local government units in Poland	337
Wioleta Samitowska , Loan funds and credit guarantee funds as instruments of financial support for SME.....	350
Przemysław Siudak , Special economic zones as an instrument generating savings for the state budget through the employment of the unemployed .	361
Andrzej Sobczyk , Dynamics of capital expenditure and population in communities of Western Pomeranian Voivodeship in the years 2008-2011	371
Michał Sosnowski , Progressive and proportional taxation of natural persons' enterprises in Poland.....	385
Feliks Marek Stawarczyk , Financial crisis and <i>Landesbanken</i> problems in Germany	396
Igor Styn , How changes in IFRS 9 can affect net earnings of two biggest banks operating in Poland and their loan policy	408
Magdalena Syrkiewicz-Świtła, Tomasz Holecki, Katarzyna Klyta , Possibilities of introducing private insurance in the public health care system in Poland in the opinion of the inhabitants of Tarnowskie Góry county	417
Waldemar Szczepaniak , Assessment of financial situation of technical universities in Poland between 2004-2011	429

Tomasz Śmietanka , Financial economy of the urban-rural commune of Kozienice in the years 2003-2012.....	441
Tomasz Uryszek , Local and regional government sector debt in the European Union countries during the economic crisis.....	453
Alina Walenia , Risk management in the self-government public finance sector.....	465
Jerzy Wąchol , Economic slowdown and problems with public debt in the world in the light of statistical data	477
Radosław Witczak , The use of tax base estimation methods for the determination of the amount of tax liability.....	487
Iwona Wojciechowska-Toruńska , “Fiscal Pact” vs. fiscal policy	500
Katarzyna Wójtowicz , Local governments tax sharing arrangements – own or external source of revenues? Theoretical dilemmas vs. practical experiences of several European countries	512
Dorota Wyszowska , Financial standing of local self-government entities as a determinant of using of European Union aid in the perspective of 2014-2020	522
Jolanta Zawora , Financial independence of communes during economic slowdown	533
Anna Zielińska-Chmielewska , Assessment of strategies of working capital financial liquidity in the concept of risk-return analysis on GK Tarczyński SA	546
Dagmara Zuzek , Factoring as an unconventional source of financing activities of micro and small enterprises in Poland.....	557
Arkadiusz Żabiński , The implementation of the principle of equality in the taxation of factors of production in selected European countries	567

Jolanta Zawora

Uniwersytet Rzeszowski

SAMODZIELNOŚĆ FINANSOWA SAMORZĄDÓW GMINNYCH W WARUNKACH SPOWOLNIENIA GOSPODARCZEGO

Streszczenie: Artykuł poświęcono problematyce samodzielności finansowej samorządów gminnych. Dokonano oceny podatności dochodów własnych, szczególnie dochodów podatkowych, a także wydatków inwestycyjnych gmin, na skutki zahamowania tempa wzrostu gospodarczego. Analizy dokonano na przykładzie gmin województwa podkarpackiego, ukazując stopień ich samodzielności finansowej na tle pozostałych gmin w Polsce. W wyniku badań wykazano, że samodzielność finansowa gmin w Polsce zdeterminowana jest w dużym stopniu przez czynniki zewnętrzne, niezależne od bezpośredniej aktywności tych jednostek.

Słowa kluczowe: samodzielność finansowa gmin, dochody własne, kryzys gospodarczy.

1. Wstęp

W istotę samorządu terytorialnego wpisana jest zasada samodzielności¹. Samodzielność gminy znajduje wyraz w nadaniu samorządowi gminnemu odrębnej struktury organizacyjnej, powierzeniu gminie wyłączności w realizowaniu zadań własnych, w nadaniu gminom osobowości prawnej i w konsekwencji przydzieleniu im własności komunalnej, zapewnieniu gminom samodzielności finansowej oraz ograniczeniu interwencji władzy rządowej wobec gminy tylko do środków nadzorczych, zabezpieczeniu sądowej ochrony praw i interesów². Samodzielność organów lokalnych można rozpatrywać w ujęciu³:

¹ Samorząd terytorialny, zgodnie z treścią Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego, 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”; Europejska Karta Samorządu Terytorialnego z dnia 15 października 1985 r., DzU 1994, nr 124, poz. 607, art. 3 pkt 1.

² H. Stępień, *Finanse lokalne w warunkach decentralizacji finansów publicznych*, Wyd. Wyższej Szkoły Humanistyczno-Ekonomicznej, Włocławek 2006, s. 30.

³ B. Filipiak-Dylewska, *Procedury budowy strategii finansowania zadań własnych gminy*, WNUS, Szczecin 2002, s. 120.

- prawnym, wynikającym z wyposażenia jednostek samorządowych w osobowość prawną, co wiąże się z niezależnością i stanowieniem o własnych sprawach;
- politycznym – jako prawo do wyboru kierunku działania zgodnego z ideą polityczną określonej partii lub organizacji;
- gospodarczym, co jest związane z realizacją zadań i prowadzeniem działalności gospodarczej;
- organizacyjnym, związanym z przyznaniem prawa do tworzenia własnych organów, jednostek organizacyjnych i do obsadzania stanowisk;
- finansowym, jako prawo do decydowania o strukturze i wysokości dochodów oraz rodzajach i rozmiarach wydatków.

Istotne znaczenie dla praktycznej realizacji samodzielności gminy ma jej samodzielność finansowa. Samodzielność finansowa ma charakter względny. Jej zakres wyznaczają obowiązujące przepisy prawa. Podstawą tej samodzielności są skuteczne gwarancje prawne oraz ich materialne i finansowe zabezpieczenie – posiadany majątek i dochody wystarczające na pokrycie wydatków związanych z realizacją zadań gminy. W celu utrzymania zagwarantowanej prawnie samodzielności finansowej gmin konieczne jest określenie właściwych proporcji pomiędzy dochodami własnymi a zewnętrznymi źródłami zasilania.

Wśród czynników determinujących zakres samodzielności finansowej samorządów gminnych podstawowe znaczenie mają czynniki zewnętrzne, w tym uwarunkowania prawne i ekonomiczne. Gospodarka finansowa jednostek samorządu terytorialnego prowadzona jest w ostatnich latach w warunkach dekoniunktury gospodarczej i jej negatywnych następstw. Uzależnienie dochodów jednostek samorządowych od czynników makroekonomicznych oznacza, że konsekwencje spowolnienia wzrostu gospodarczego mogą być odczuwalne w samorządach w perspektywie kilku przyszłych lat.

Celem artykułu jest analiza stopnia samodzielności finansowej samorządów gminnych i próba oceny podatności dochodów własnych gmin, szczególnie dochodów podatkowych, na skutki spowolnienia tempa wzrostu gospodarczego. W opracowaniu zwrócono również uwagę na kształtowanie się wydatków inwestycyjnych gmin i ich podatność na zmiany dochodów związane z osłabieniem gospodarczym. Analizę przeprowadzono na przykładzie gmin województwa podkarpackiego, ukazując stopień ich samodzielności finansowej na tle pozostałych gmin w Polsce. Oceny dokonano dla gmin wiejskich, miejsko-wiejskich i miejskich. Badaniem objęto lata 2006-2011.

W rozważaniach na temat niezależności finansowej gmin ważnym problemem jest dobór mierników umożliwiających ocenę stopnia samodzielności finansowej tych jednostek. Jednoznaczna ocena stopnia samodzielności finansowej samorządów gminnych jest utrudniona ze względu na różne płaszczyzny, w których może być rozpatrywana ich niezależność finansowa. Wyróżnić można jednak zbiór podstawowych mierników, które w sposób syntetyczny obrazują poziom samodzielności

ści. W opracowaniu do oceny stopnia samodzielności finansowej wykorzystano następujące mierniki⁴:

- 1) dochody własne w relacji do dochodów ogółem,
- 2) dochody własne z wyłączeniem udziałów w podatkach stanowiących dochody budżetu państwa w relacji do dochodów ogółem,
- 3) dochody podatkowe w relacji do dochodów ogółem,
- 4) wydatki inwestycyjne w relacji do wydatków ogółem.

2. Uwarunkowania samodzielności finansowej gmin

Samodzielność finansowa gminy ma kilka aspektów, a o jej zakresie decyduje wiele czynników, jak wielkość zasobów pieniężnych przekazanych do samodzielnej dyspozycji, zakres swobody w kształtowaniu wydatków, zakres swobody w organizacji budżetu, planowaniu budżetowym i wykonywaniu budżetu. O zakresie samodzielności według E. Kornberger-Sokołowskiej decydują zarówno czynniki o charakterze ekonomicznym, takie jak proporcje udziału środków uznanych za pozostawione do wyłącznego dysponowania przez organy gminy, jak i czynniki prawne, m.in. gwarancje prawne związane z ochroną prawną uprawnień przyznanych przez przepisy⁵. Ważnym kryterium wyznaczenia samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego jest wielkość środków finansowych, którymi te jednostki swobodnie dysponują, oraz określenie proporcji poszczególnych rodzajów dochodów w strukturze ich dochodów ogółem, a zwłaszcza proporcji między dochodami własnymi a pozostałymi rodzajami dochodów. Samodzielność finansową można także rozumieć jako prawo niezależnego prowadzenia gospodarki finansowej – pobierania dochodów określonych w ustawach (władztwo dochodowe) oraz dysponowania nimi – w granicach określonych przez ustawy – dla realizacji prawnie określonych zadań (władztwo wydatkowe). Analizując problematykę samodzielności finansowej, należy także zwrócić uwagę na kompetencje samorządów gminnych w zakresie zaciągania kredytów i pożyczek oraz emisji papierów wartościowych dłużnych, czyli uprawnienia w zakresie zaciągania długu⁶.

O zakresie samodzielności finansowej samorządu gminnego decydują dwie grupy czynników: niezależne oraz zależne od aktywności gmin. Wśród czynników niezależnych od samorządu gminnego (czynników zewnętrznych) wymienić można:

- sytuację gospodarczą w kraju, w tym zakresie szczególne znaczenie mają: poziom bezrobocia, oprocentowanie kredytów, realne dochody społeczeństwa, sy-

⁴ M. Jastrzębska, *Finanse jednostek samorządu terytorialnego*, Wolters Kluwer, Warszawa 2012, s. 56; E. Markowska-Bzducha, *Samodzielność finansowa samorządów w krajach Unii Europejskiej*, [w:] *Zarządzanie finansami – mierzenie wyników i wycena przedsiębiorstw*, D. Zarzecki (red.), Uniwersytet Szczeciński, Szczecin 2003, t. II, s. 455.

⁵ E. Kornberger-Sokołowska, *Decentralizacja finansów publicznych a samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego*, Liber, Warszawa 2001, s. 38.

⁶ M. Jastrzębska, wyd. cyt., s. 55.

tuacja na rynku dóbr i usług, duży popyt na dobra publiczne i społeczne, nierównowaga budżetu państwa, wysokość długu publicznego; czynniki te wpływają na poziom osiąganych przez samorzady lokalne dochodów własnych (np. z tytułu podatków i opłat lokalnych) oraz wysokość otrzymywanych z budżetu państwa środków finansowych (np. z tytułu udziału samorządów w podatkach państwowych);

- stan systemu prawnego finansów gmin, w tym przede wszystkim: kształt, stabilność i przejrzystość rozwiązań ustawowych regulujących system dochodów, podział zadań między państwo i samorząd terytorialny, który determinuje zakres i strukturę ich wydatków, nadanie przez ustawy pewnym kategoriom wydatków cechy obligatoryjności, regulacje prawne dotyczące możliwości ustalania deficytu budżetowego, wyboru instrumentów finansowania deficytu, określenia poziomu i struktury zadłużenia oraz poziomu kosztów obsługi długu w roku budżetowym, implementację standardów europejskich w polskim ustawodawstwie (zgodność pomiędzy Europejską Kartą Samorządu Terytorialnego a systemem dochodów samorządowych), respektowanie przez ustawodawstwo konstytucyjnych gwarancji finansowych dla jednostek samorządowych;
- powierzchnię gminy i stan zagospodarowania infrastrukturalnego, czynnik wpływający na wielkość wydatków bieżących (związanych z utrzymaniem istniejących obiektów infrastrukturalnych) oraz inwestycyjnych (ponoszonych na poprawę stanu infrastruktury);
- sytuację demograficzną oraz liczbę podmiotów gospodarczych – czynnik, który wpływając na sytuację na lokalnym rynku pracy, ma wpływ na pozyskiwanie dochodów własnych, a warunkowany jest m.in. położeniem komunikacyjnym gminy;
- naturalne walory środowiska – powierzchnię użytków rolnych, bogactwa naturalne, walory turystyczno-uzdrowiskowe, które mogą zwiększać możliwości pozyskiwania dochodów, ale również zwiększać zakres wydatków, na przykład w sferze infrastruktury.

Do czynników zależnych od gminy (czynników wewnętrznych) mających wpływ na zakres samodzielności finansowej należą przede wszystkim czynniki wynikające z uwarunkowań politycznych oraz organizacyjnych, od których zależy jakość podejmowanych decyzji w zakresie lokalnej gospodarki budżetowej. W tej grupie czynników można wymienić m.in.: kadencyjność władz samorządowych oraz aktywność i profesjonalizm władz w zarządzaniu finansami i mieniem komunalnym, warunkowaną przede wszystkim wykształceniem oraz doświadczeniem.

Zasadniczą rolę w poszerzaniu zakresu samodzielności finansowej samorządu gminnego odgrywiają czynniki niezależne od aktywności gminy, w tym uwarunkowania ekonomiczne, wynikające z sytuacji gospodarczej w kraju i na terenie gminy, determinujące stabilność i wydajność poszczególnych źródeł dochodów, a także wysokość i strukturę wydatków.

3. Dochody własne gmin a koniunktura gospodarcza

Stosownie do postanowień ustawowych dochodami gmin są ich dochody własne oraz subwencja ogólna i dotacje celowe z budżetu państwa⁷. O stopniu samodzielności finansowej organów samorządowych przesądzają dochody własne, które mogą pochodzić z podatków, opłat, majątku gminy i innych źródeł. Dochody podatkowe, stanowiące główne źródło dochodów własnych, obejmują wpływy z tytułu podatków lokalnych, tj. podatku od nieruchomości i podatków od środków transportowych, oraz z tytułu podatków o charakterze lokalnym, tj. podatku leśnego, podatku rolnego, podatku od czynności cywilnoprawnych, podatku od spadków i darowizn oraz podatku dochodowego od osób fizycznych w formie karty podatkowej. Ponadto gminy posiadają udziały w podatku dochodowym od osób fizycznych i podatku dochodowym od osób prawnych. Podmiotami podatków są zarówno osoby fizyczne, jak i przedsiębiorstwa. Niewątpliwie kondycja finansowa tych podmiotów, związana z koniunkturą gospodarki, oddziałuje na wpływy podatkowe gmin.

Trzy źródła dochodów podatkowych – udział w podatku dochodowym od osób prawnych, udział w podatku dochodowym od osób fizycznych oraz podatek dochodowy od osób fizycznych w formie karty podatkowej są zaliczane do podatków dochodowych. Do dochodów, które odznaczają się wysoką podatnością na wahania cykliczne w gospodarce, należą udziały we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych (PIT) oraz z podatku dochodowego od osób prawnych (CIT). Wpływy gmin z tytułu tych podatków zależą w pewnym stopniu od współczynnika udziału gmin w podatkach dochodowych i gminy nie mają możliwości oddziaływania na ich wysokość⁸. Ważne stają się więc dochody podatników, a na ich kształtowanie ma wpływ sytuacja makroekonomiczna.

Pozostałe podatki stanowiące źródło dochodów podatkowych gmin są zaliczane do podatków majątkowych. Zalicza się do nich podatki od nabycia majątku – podatek od czynności cywilnoprawnych (odpłatne nabycie) i podatek od spadków i darowizn (nieodpłatne nabycie) oraz podatki od posiadania majątku – podatek od nieruchomości, podatek od środków transportowych, podatek leśny i podatek rolny.

Podatek od nieruchomości jest najbardziej wydajnym podatkiem lokalnym. Zakres podatności wpływów z podatku na skutki spowolnienia gospodarczego będzie uzależniony od struktury podatników, stawki podatku od nieruchomości są najwyższe dla gruntów, budynków i budowli związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej. W przypadku wystąpienia oznak osłabienia gospodarczego w dłuższym

⁷ Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, DzU 2010, nr 80, poz. 526.

⁸ Według danych Ministerstwa Finansów wysokość udziału gmin we wpływach z PIT kształtowała się od 35,95 do 37,12% w 2011 r., natomiast wskaźnik udziału gmin we wpływach z CIT w latach 2006-2011 był stały i wyniósł 6,71%.

okresie wpływy z tego źródła mogą ulec zmniejszeniu na skutek likwidacji lub ograniczenia działalności gospodarczej⁹.

Dochody z podatku od czynności cywilnoprawnych, podatku od środków transportowych oraz opłat uiszczanych przez przedsiębiorców pośrednio zależą od aktywności gospodarczej podmiotów prowadzących działalność na rynkach lokalnych. Podstawą opodatkowania podatkiem od czynności cywilnoprawnych są wartości wynikające z zawieranych umów, których liczba jest uzależniona od aktywności gospodarczej społeczeństwa. W sytuacji spowolnienia gospodarczego mniejsza jest skłonność do zawierania umów gospodarczych, co wpływa na dochody z tego podatku. Podobnie jest w przypadku podatku od środków transportu. Opodatkowanie pojazdów wykorzystywanych do działalności gospodarczej może przynosić mniejsze wpływy w sytuacji ograniczenia działalności, która ma miejsce w kryzysie.

Dochody z majątku, w tym m.in. dochody z najmu i sprzedaży nieruchomości gminnych, mogą również wykazywać podatność na wahania cykliczne w gospodarce lokalnej. W przypadku ograniczenia aktywności gospodarczej przedsiębiorstw wpływy z tego źródła mogą ulec zmniejszeniu.

Źródłami niezależnymi od koniunktury w krótkim terminie powinny być wpływy z podatku od nieruchomości, rolnego i leśnego. Rozpatrując jednak kształtowanie się dochodów własnych gmin w długim terminie, przy kilkuletnim kryzysie, można założyć, że każda pozycja dochodów jest zależna od sytuacji gospodarczej regionu i kraju¹⁰.

4. Stopień samodzielności finansowej gmin Podkarpacia na tle kraju

Ze względu na złożoność problematyki samodzielności finansowej jednostek samorządowych utrudnione jest jednoznaczne określenie finansowych kryteriów wyznaczających faktyczną samodzielność tych jednostek. Poszukując mierników oceny stopnia samodzielności jednostek samorządowych, wskazać należy, że dochody budżetowe samorządów nie są jednolitą kategorią ekonomiczną, a tym samym w różnym stopniu determinują samodzielność organów samorządowych¹¹.

Podstawową determinantą samodzielności finansowej organów samorządowych jest poziom dochodów własnych w strukturze dochodów ogółem budżetu danej jednostki samorządowej. Analizując udział dochodów własnych w dochodach ogółem

⁹ M. Kogut-Jaworska, *Wpływ spowolnienia gospodarczego na potencjał wydatkowy gmin (na przykładzie województwa zachodniopomorskiego)*, Polskie Towarzystwo Ekonomiczne, Zeszyty Naukowe nr 10, Kraków 2011, s. 324.

¹⁰ M. Czyż, *Wpływ kryzysu gospodarczego na dochody własne gmin*, [w:] *Finanse i ryzyko w kształtowaniu rozwoju regionu*, red. M. Dylewski, Zeszyty Naukowe WSB w Poznaniu, nr 41/2012, Wyd. WSB, Poznań 2012, s. 30.

¹¹ M. Kosek-Wojnar, *Problem samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego*, Wyższa Szkoła Ekonomiczna w Bochni, Zeszyty Naukowe nr 2, Bochnia 2004, s. 13.

gmin Podkarpacia w latach 2006-2011, można zauważyć, że jego średni poziom odbiegał znacznie od wartości charakterystycznych dla pozostałych gmin w kraju (tab. 1). Dochody własne stanowiły ponad połowę dochodów gmin w Polsce, przy czym ich udział w dochodach ogółem w latach 2006-2011 wahał się i wzrastał w latach 2006-2008 (najwyższy poziom osiągnął w 2008 r. – 58,2%), w następnych latach udział dochodów własnych spadał (najniższy był w 2010 r. – 52,7%). Podobne wahania wskaźnika można zauważyć w gminach Podkarpacia, w latach 2008-2010 następuje jego spadek, natomiast w roku 2011 znaczenie dochodów własnych w badanych gminach nieznacznie wzrosło. Najwyższymi dochodami własnymi w relacji do dochodów ogółem dysponowały gminy miejskie, najniższymi – gminy wiejskie. Szczególnie niskimi dochodami własnymi dysponowały podkarpackie gminy wiejskie.

Udział dochodów własnych w dochodach ogółem gmin wzrastał w okresie dobrej koniunktury gospodarczej. W latach 2006-2008 wskaźnik wzrostu PKB utrzymywał się na wysokim poziomie i wynosił 6,2% w roku 2006, 6,8% w roku następnym oraz 5,1% w roku 2008. Okres spadku dochodów własnych nakłada się na czas, kiedy Polska weszła w fazę spowolnienia wzrostu gospodarczego. Zahamowanie tempa wzrostu gospodarczego widoczne było przede wszystkim w roku 2009 (PKB wzrósł o 1,6%), w latach 2010 i 2011 produkt krajowy brutto wzrósł odpowiednio o 3,9 i 4,3%. W roku 2012 nastąpiło jednak dalsze spowolnienie dynamiki PKB do 2%¹².

Tabela 1. Dochody własne w relacji do dochodów ogółem gmin* (%)

Lata	Gminy województwa podkarpackiego				Gminy Polski			
	ogółem	miejskie	miejsko-wiejskie	wiejskie	ogółem	miejskie	miejsko-wiejskie	wiejskie
2006	35,8	48,7	32,1	25,5	52,9	63,2	45,8	34,3
2007	37,6	51,8	33,8	26,6	55,2	64,8	48,1	37,1
2008	41,9	57,4	37,6	29,4	58,2	68,5	51,0	39,3
2009	38,3	52,9	34,7	27,5	54,9	65,1	48,0	36,8
2010	34,7	46,3	32,5	25,7	52,7	62,5	46,5	35,9
2011	37,3	47,9	34,2	28,7	53,1	62,2	47,4	37,1
Średnia	37,6	50,8	34,2	27,2	54,5	64,4	47,8	36,8

*gminy łącznie z miastami na prawach powiatu.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Głównego Urzędu Statystycznego, Bank Danych Lokalnych, www.stat.gov.pl (10.03.2013 r.).

Udział dochodów podatkowych w dochodach ogółem badanych gmin w latach 2006-2011 zmniejszył się. Spadek ten jest widoczny we wszystkich typach gmin. Świadczy to o uzależnieniu tego źródła dochodów gmin od sytuacji makroekonomicznej, ponieważ najniższe wartości analizowanego wskaźnika wystąpiły po roku

¹² Na podstawie danych Głównego Urzędu Statystycznego, www.stat.gov.pl (17.03.2013 r.)

2008, kiedy notowano niższe tempo wzrostu gospodarczego. Najwyższym stopniem samodzielności finansowej charakteryzowały się gminy miejskie, a najniższym – wiejskie. Szczególnie niski udział dochodów pochodzących z podatków w dochodach ogółem wystąpił w podkarpackich gminach wiejskich (tab. 2).

Analizując źródła dochodów podatkowych gmin, można zauważyć, że największe znaczenie w zasilaniu polskich gmin w środki własne miały udziały w podatkach państwowych, źródło to zapewniało w roku 2011 32,3% dochodów własnych gmin¹³. Udziały samorządów lokalnych w podatkach państwowych, w ujęciu zarówno Konstytucji RP, jak i danych GUS, zaliczane są do dochodów własnych. Trzeba jednak zaznaczyć, że w odniesieniu do udziałów w podatkach państwowych władze lokalne nie mają uprawnień władztwa podatkowego. Nie mogą więc bezpośrednio oddziaływać na wielkość wpływów do budżetu gminy z tytułu tych podatków. K. Surówka zwraca uwagę, że zwiększenie udziałów JST w PIT i CIT tylko pozornie zwiększa samodzielność dochodową tych jednostek ze względu na ograniczone władztwo podatkowe samorządów terytorialnych w ramach tych podatków, a także zwiększenie uzależnienia dochodów JST od stanu koniunktury gospodarczej, w tym od tempa wzrostu PKB¹⁴.

Tabela 2. Dochody podatkowe w relacji do dochodów ogółem gmin* (%)

Lata	Gminy województwa podkarpackiego				Gminy Polski			
	ogółem	miejskie	miejsko-wiejskie	wiejskie	ogółem	miejskie	miejsko-wiejskie	wiejskie
2006	28,3	38,9	25,1	19,8	38,3	44,4	35,5	26,1
2007	29,7	41,4	26,5	20,6	40,6	46,7	37,4	28,2
2008	29,6	40,1	27,2	20,9	40,8	46,8	37,6	29,1
2009	27,0	39,2	23,6	18,3	38,3	44,2	35,5	27,1
2010	23,2	33,7	20,8	15,4	35,4	41,1	32,6	24,8
2011	25,8	34,4	23,3	18,9	36,3	41,5	34,2	26,2
Średnia	27,3	37,9	24,4	18,9	38,3	44,1	35,5	26,9

*gminy łącznie z miastami na prawach powiatu.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Głównego Urzędu Statystycznego, Bank Danych Lokalnych, www.stat.gov.pl (10.03.2013 r.).

Zasadne jest zatem zastosowanie do oceny samodzielności finansowej samorządów wskaźnika udziału dochodów własnych w węższym ujęciu (bez udziału w PIT i CIT) w jego dochodach ogółem, co pozwala określić zakres kompetencji władczych samorządu terytorialnego w zakresie doboru źródeł dochodów, na które dana jednostka bezpośrednio oddziałuje. Wzrost wartości wskaźnika świadczy o większych możliwościach finansowania wydatków budżetowych przez grupy dochodów

¹³ M. Czyż, wyd. cyt., s. 26.

¹⁴ Kosek-Wojnar M., Surówka K., *Podstawy finansów samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007, s. 22.

własnych, na które gmina ma największy wpływ. Dokonując analizy samodzielności poszczególnych typów gmin w Polsce i w województwie podkarpackim na podstawie wskaźnika udziału dochodów własnych w węższym ujęciu (tj. bez udziału w PIT i CIT), można zauważyć, że gminy Podkarpacia charakteryzują się niższym stopniem samodzielności od pozostałych polskich gmin (tab. 3). Istotne różnice pomiędzy analizowanym wskaźnikiem a udziałem dochodów własnych w dochodach gmin wskazują, że samodzielność finansowa gmin uzależniona jest w dużym stopniu od uwarunkowań ekonomicznych, a także uregulowań prawnych regulujących system dochodów gmin.

Tabela 3. Dochody własne z wyłączeniem udziałów w podatkach stanowiących dochody budżetu państwa w relacji do dochodów ogółem gmin* (%)

Lata	Gminy województwa podkarpackiego				Gminy Polski			
	ogółem	miejskie	miejsko-wiejskie	wiejskie	ogółem	miejskie	miejsko-wiejskie	wiejskie
2006	21,9	28,2	20,9	16,6	31,8	35,7	29,8	23,9
2007	22,1	28,5	21,1	16,8	31,6	34,8	29,9	24,8
2008	25,7	34,2	23,5	18,8	33,9	37,7	32,3	25,9
2009	24,4	30,7	23,7	19,3	32,7	36,5	31,3	25,0
2010	23,1	28,3	22,9	18,8	32,7	36,7	31,3	25,0
2011	24,1	28,8	23,2	19,9	32,3	35,9	30,9	25,2
Średnia	23,6	29,8	22,6	18,6	32,5	36,2	30,9	24,9

*gminy łącznie z miastami na prawach powiatu.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Głównego Urzędu Statystycznego, Bank Danych Lokalnych, www.stat.gov.pl (10.03.2013 r.).

Tabela 4. Wydatki inwestycyjne gmin* w relacji do wydatków ogółem (%)

Lata	Gminy województwa podkarpackiego				Gminy Polski			
	ogółem	miejskie	miejsko-wiejskie	wiejskie	ogółem	miejskie	miejsko-wiejskie	wiejskie
2006	18,3	19,7	20,6	16,1	19,6	19,4	19,2	20,6
2007	16,9	19,3	16,3	14,9	19,8	20,9	17,8	18,9
2008	17,5	18,2	17,5	16,7	20,8	21,5	19,6	19,9
2009	20,6	18,3	21,1	22,4	22,1	21,7	21,9	23,0
2010	23,8	20,1	26,5	25,6	23,4	21,9	23,8	26,3
2011	23,5	26,3	22,2	21,5	21,5	20,2	21,9	23,8
Średnia	20,1	20,3	20,7	19,5	21,2	20,9	20,7	22,1

*gminy łącznie z miastami na prawach powiatu.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS, www.stat.gov.pl (18.03.2013 r.).

Udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem gmin, jako miernik samodzielności finansowej, pozwala wyciągnąć wnioski co do swobody gospodarowania samorządowymi środkami finansowymi. Udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem, zarówno w gminach Podkarpacia, jak i pozostałych polskich gminach, w badanym okresie wzrastał, ponadto udział ten w podkarpackich gminach pozostawał na zbliżonym poziomie do średniego w kraju (tab. 4). Można także zauważyć, że wydatki inwestycyjne gmin w badanym okresie nie były w widoczny sposób wrażliwe na wahania koniunkturalne. Na utrzymujący się wysoki poziom inwestycji w gminach miało wpływ wykorzystanie środków unijnych, a także zdecydowany wzrost zadłużenia samorządów¹⁵.

5. Podsumowanie

Podsumowując, można stwierdzić, że samodzielność finansowa gmin w Polsce zeterminowana jest w dużym **stopniu przez czynniki zewnętrzne, niezależne od bezpośredniej aktywności tych jednostek**. Stopień samodzielności finansowej gmin, warunkowany udziałem dochodów własnych w ich dochodach ogółem, wykazywał związek z sytuacją makroekonomiczną. Znaczne powiązanie finansów samorządów gminnych z koniunkturą gospodarczą w kraju, które powodowało zmniejszenie roli dochodów podatkowych w okresie spowolnienia gospodarczego, stanowi istotne ograniczenie zakresu samodzielności finansowej jednostek samorządowych. Wysoki udział w dochodach własnych wpływów z udziałów gmin w podatkach stanowiących dochody budżetu państwa powoduje, że finanse jednostek samorządowych silniej reagują na uwarunkowania makroekonomiczne.

Stopień samodzielności finansowej w zakresie swobody wydatkowania środków finansowych wzrastał. Wydatki inwestycyjne gmin w badanym okresie nie wykazywały podatności na wahania koniunkturalne. Wzrastający udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach gmin wiązał się ze wzrostem dochodów transferowych z budżetu państwa, w tym dotacji celowych związanych z realizacją inwestycji współfinansowanych ze środków unijnych, a także systematycznie wzrastającym zadłużeniem samorządów.

Literatura

Czyż M., *Wpływ kryzysu gospodarczego na dochody własne gmin*, [w:] *Finanse i ryzyko w kształtowaniu rozwoju regionu*, red. M. Dylewski, Zeszyty Naukowe WSB w Poznaniu, nr 41/2012, Wyd. WSB, Poznań 2012.

¹⁵ W latach 2006- 2010 udział długu sektora samorządowego w państwowym długu publicznym wzrósł z 4,6 do 7,2%. Zwiększył się w tym okresie także wskaźnik obciążenia dochodów gmin długiem – z 18,5 do 26,9%, Ministerstwo Finansów, www.mf.gov.pl.

- Europejska Karta Samorządu Terytorialnego z dnia 15 października 1985 r., DzU 1994, nr 124, poz. 607.
- Filipiak-Dylewska B., *Procedury budowy strategii finansowania zadań własnych gminy*, WNUS, Szczecin 2002.
- Jastrzębska M., *Finanse jednostek samorządu terytorialnego*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2012.
- Kogut-Jaworska M., *Wpływ spowolnienia gospodarczego na potencjał wydatkowy gmin (na przykładzie województwa zachodniopomorskiego)*, PTE, Zeszyty Naukowe nr 10, Kraków 2011.
- Kornberger-Sokołowska E., *Decentralizacja finansów publicznych a samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego*, Liber, Warszawa 2001.
- Kosek-Wojnar M., *Problem samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego*, Wyższa Szkoła Ekonomiczna w Bochni, Zeszyty Naukowe nr 2, Bochnia 2004.
- Kosek-Wojnar M., Surówka K., *Podstawy finansów samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007.
- Markowska-Bzducha E., *Samodzielność finansowa samorządów w krajach Unii Europejskiej*, [w:] *Zarządzanie finansami – mierzenie wyników i wycena przedsiębiorstw*, D. Zarzecki (red.), Uniwersytet Szczeciński, Szczecin 2003, t. II.
- Stępień H., *Finanse lokalne w warunkach decentralizacji finansów publicznych*, Wyd. Wyższej Szkoły Humanistyczno-Ekonomicznej, Włocławek 2006.
- Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, DzU 2010, nr 80, poz. 526.

FINANCIAL INDEPENDENCE OF THE COMMUNES DURING ECONOMIC SLOWDOWN

Summary: Financial independence of communes depends first of all on legal and economic factors. The level of financial independence of Polish communes, measured by the share of their own incomes in total incomes, was connected with the economic situation in the country. Subcarpathian communes were characterized by lower financial independence than other Polish communes. Investment expenditures of municipalities during the considered period did not show any sensitivity to the economic conditions.

Keywords: financial independence of communes, own income, economic crisis.