

Anna Sołtysiak

Wyższa Szkoła Bankowa we Wrocławiu

Zmiany w strukturze dochodów budżetowych gmin i miast na prawach powiatu Dolnego Śląska w warunkach kryzysu

Streszczenie. W artykule przedstawiono zmiany, jakie następowały w strukturze dochodów budżetowych gmin i miast na prawach powiatu (MNPP) Dolnego Śląska w latach 2005-2010 oraz wpływ na ich sytuację finansową kryzysu gospodarczego z roku 2007. Analiza obejmuje dane ze sprawozdań z wykonania budżetów JST oraz dane zgromadzone w Banku Danych Lokalnych.

Słowa kluczowe: struktura dochodów budżetu gminy, dochody podatkowe

Wprowadzenie

Lata 2005-2010 to okres, który znacząco wpłynął na sytuację finansową jednostek samorządowych, a w szczególności na sytuację finansową gmin. Z jednej strony przystąpienie Polski do Unii Europejskiej w 2004 r. umożliwiło polskim gminom dostęp do znacznych środków finansowych, co przyczyniło się do zwiększenia rozwoju gospodarczego i społecznego. Z drugiej jednak strony globalny kryzys, zapoczątkowany w roku 2007 oraz zmaganie się w kolejnych latach z jego skutkami, niekorzystnie wpłynęło na wysokość osiąganych dochodów budżetowych gmin. Pogorszenie sytuacji gospodarczej kraju ma wpływ na sytuację jednostek samorządu terytorialnego (JST). Podjęcie działań na szczeblu administracji rządowej, mające na celu ograniczenie wydatków w celu

przeciwdziałania negatywnym skutkom spowolnienia gospodarczego, może w znaczącym stopniu obniżyć wielkość środków przekazywanych do budżetów JST. Jest to spowodowane tym, że większość dochodów JST ma charakter redystrybucyjny. Wysokość środków przekazywanych do budżetu JST w postaci dotacji, subwencji ogólnej oraz z tytułu udziału w podatkach centralnych uzależniona jest od decyzji władz państwowych¹.

System finansowania polskich samorządów jest mocno uzależniony od koniunktury gospodarczej w kraju. Nie został on jednak wyposażony w żaden mechanizm zabezpieczający przed spadkiem poziomu dochodów. Taki system przynosi korzyści beneficjentom jedynie w przypadku utrzymującego się wzrostu gospodarczego, natomiast w czasach kryzysu i stagnacji może spowodować znaczne straty w budżetach poszczególnych JST².

Mimo kryzysu gospodarczego, wzrost gospodarczy w Polsce w 2009 r. wyniósł 1,8% i był najwyższy wśród wszystkich krajów UE³. Niewielki wzrost gospodarczy może również wpłynąć na obniżenie poziomu dochodów poszczególnych JST, gdyż zbyt niski poziom wzrostu gospodarczego przynosi zwiększenie „napięć budżetowych”⁴. Mocne powiązanie budżetów JST i budżetu państwa sprawia, że w sytuacji obniżenia wpływów do budżetu państwa następuje równoczesny spadek wpływów do budżetu poszczególnych JST⁵.

Celem artykułu było ukazanie zmian w kształtowaniu się dochodów gmin i MNPP Dolnego Śląska w warunkach kryzysu. Zastosowany w tekście podział dochodów zgodny jest z ustawą o dochodach jednostek samorządu terytorialnego⁶. Analiza objęła lata 2005-2010. Badaniom poddano materiały

¹ A. Niezgodna, *Zagrożenia dla gospodarki finansowej gmin i powiatów w perspektywie kryzysu finansów publicznych*, „Finanse Komunalne” 2009, nr 10, s. 8.

² M. Kosek-Wojnar, K. Surówka, *Sytuacja Finansowa JST w Polsce w warunkach kryzysu sektora finansów publicznych*, w: S. Owsiak, *Nowe Zarządzanie finansami publicznymi w warunkach kryzysu*, PWE, Warszawa 2011, s. 365.

³ *Polska 2010, raport o stanie gospodarki*, Ministerstwo Gospodarki, Warszawa 2010.

⁴ P. Swianiewicz, J. Łukomska, *Spowolnienie gospodarcze a sytuacja finansowa samorządów terytorialnych*, „Finanse Komunalne” 2010, nr 5, s. 8.

⁵ M. Kogut-Jaworska, A. Szewczuk, M. Ziolo, *Wpływ spowolnienia gospodarczego na budżety jednostek samorządu terytorialnego. Studium przypadku województwa Zachodniopomorskiego*, w: A. Alińska, B. Pietrzak, *Finanse Publiczne a kryzys ekonomiczny*, Wydawnictwo CeDeWu, Warszawa 2011, s. 34.

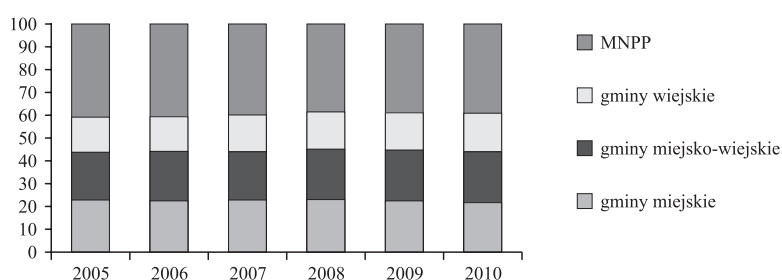
⁶ Ustawa stanowi, że dochodami budżetowymi jednostek samorządowych są przede wszystkim dochody własne, dotacje i subwencje. Oprócz tej grupy dochodów w budżecie JST mogą pojawić się tzw. dochody potencjalne, czyli środki pochodzące ze źródeł zagranicznych niepodlegających zwrotowi oraz środki z budżetu UE i inne. Do dochodów własnych zaliczone zostały te dochody, które nie są ani dotacją, ani subwencją. Dlatego też, oprócz podatków i opłat lokalnych, dochodów z majątku gminy, spadków, zapisów i darowizn itp., dochodami własnymi są również udziały we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych i prawnych (PIT i CIT), art. 3 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, Dz.U. nr 203, poz. 1966.

dostępne w internetowym banku danych lokalnych zgromadzonych przez GUS oraz dane ze sprawozdań z wykonania budżetów JST, udostępnione przez Regionalną Izbę Obrachunkową we Wrocławiu.

Sytuacja finansowa poszczególnych gmin Dolnego Śląska jest bardzo zróżnicowana. Gminy różnią się między sobą np. liczbą ludności zamieszkującej dany teren czy też wysokością dochodów przypadających na jednego mieszkańca. Na każdą z nich nałożono jednak te same obowiązki. Władze gminne realizują zadania publiczne o charakterze lokalnym, dbając o jak najlepszy rozwój swoich mieszkańców. Wykonywanie wszystkich zadań wymaga zgromadzenia w budżecie znacznych środków finansowych.

Zgodnie z Europejską Kartą Samorządu Lokalnego społeczności lokalne mają prawo do posiadania własnych zasobów finansowych, odpowiednich do wykonywanych zadań, którymi mogą swobodnie dysponować⁷. Największą ilością środków dysponują miasta na prawach powiatu. Są to niezwykle prężnie działające jednostki samorządu terytorialnego. O ich potencjale świadczy m.in. fakt, że 3 MNPP Dolnego Śląska w latach 2005-2010 zgromadziły blisko 40% wszystkich dochodów gmin województwa dolnośląskiego (patrz wykr. 1).

Wykres 1. Udział gmin i MNPP w dochodach ogółem gmin Dolnego Śląska w latach 2005-2010 (w proc.)



Źródło: opracowanie na podstawie informacji z banku danych lokalnych GUS.

Znacznie liczniejsze gminy miejskie w analizowanym okresie gromadziły średnio ok. 23% wszystkich środków, natomiast gminy miejsko-wiejskie ok. 22%. Najmniej środków gromadziły najliczniejsze gminy wiejskie – średnio ok. 16% wszystkich dochodów.

⁷ Art. 9 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego z dnia 25 listopada 1994 r., Dz.U. nr 124, poz. 607.

1. Zmiany w strukturze dochodów budżetowych

Analizując strukturę dochodów ogółem gmin Dolnego Śląska, można zauważyć dominację dochodów własnych w budżecie we wszystkich typach gmin. Dochody własne są jedynym stabilnym źródłem dochodów. Dzięki nim gminy mogą uniezależnić się m.in. od takich czynników zewnętrznych, jak koniunktura polityczna w kraju. Wysokość pozyskiwanych dochodów własnych świadczy o tym, jaka jest kondycja finansowa gminy, o jej stopniu samowystarczalności, o potencjale gospodarczym, a także o tym, jakie są jej możliwości inwestycyjne. Im większy jest udział dochodów własnych w dochodach ogółem, tym większą samodzielnością charakteryzuje się dana gmina.

Wysokość osiąganych dochodów własnych determinowana jest wieloma czynnikami. O ich wysokości decydują nie tylko warunki zewnętrzne, ale również takie czynniki, jak: położenie danej gminy, czyli sąsiedztwo wielkich miast-biegunów wzrostu, lokalizacja na terenie gminy dużych, silnych podmiotów gospodarczych, atrakcyjność turystyczna terenu czy też występowanie złóż kopalin⁸. Wszystkie te uwarunkowania różnicują poszczególne gminy pod względem wysokości osiąganych dochodów własnych. Zagwarantowanie gminom środków z dochodów własnych umożliwi im oddziaływanie na wydajność tych źródeł. Oddziaływanie gmin na poszczególne rodzaje dochodów własnych nie jest jednakowe. Wpływ władz danej gminy np. na dochody z podatków lokalnych czy na dochody z majątku jest dość znaczny, natomiast wpływ na udziały w podatkach państwowych jest w znacznej mierze ograniczony⁹.

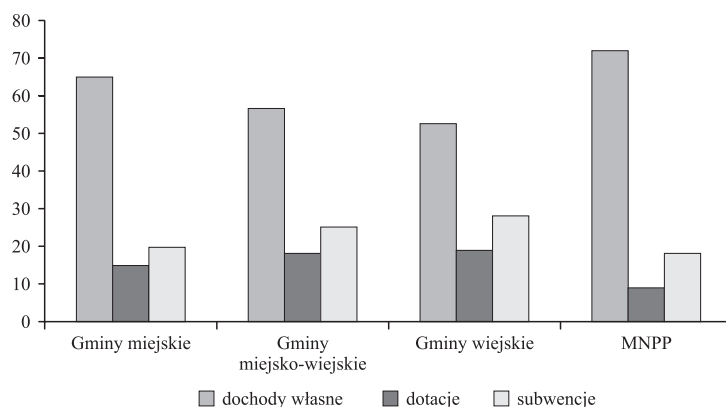
W roku 2010 dochody własne stanowiły od 53% całości wpływów w przypadku gmin wiejskich, do nieco ponad 70% w przypadku miast na prawach powiatu (patrz wykr. 2). Przewaga dochodów własnych nad dochodami zewnętrznymi świadczy o dobrej sytuacji finansowej gmin. Możliwości działania danej JST nie są uzależnione od zewnętrznych źródeł finansowych, a tym samym od decyzji i postanowień innych podmiotów, ale od potencjału danej gminy, od skuteczności działania jej władz oraz od doświadczenia i gospodarności jej przedstawicieli. Drugim co do wielkości źródłem dochodów są subwencje ogólne, stanowiące od 18% w MNPP do prawie 28% w gminach wiejskich. Trzecie źródło zasilające budżet to dotacje. W 2010 r. największe dotacje otrzymały gminy wiejskie i miejsko-wiejskie, stanowiły one odpowiednio około 19% i 18% całego budżetu tych JST. Najmniej dotacji otrzymały MNPP – niecałe 10%. Dotacje mają charakter celowy, uniemożliwiający swobodne rozdysponowanie pozyskanych środków,

⁸ J. Glumińska-Pawlic, *Samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego w Polsce. Studium finansowoprawne*, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 2003, s. 117.

⁹ L. Patrzalek, *Finanse samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2010, s. 141.

dlatego im mniej środków z tego źródła zasila budżet, tym większą samodzielnością charakteryzuje się dana gmina. Wynika z tego, że gminy wiejskie i miejsko-wiejskie charakteryzują się najmniejszą samodzielnością finansową. Gminy te mają utrudnioną możliwość planowania, w pełnym zakresie wydatków na przyszły rok, ponieważ nie są w stanie w 100% określić, jaką ilość środków będą miały do dyspozycji. Z przeprowadzonej analizy wynika, że struktura budżetu MNPP wskazuje na największy stopień samodzielności w gospodarowaniu środkami. Ponad 70% miejskich środków budżetowych pochodzi z dochodów własnych. Wskazuje to również na duży potencjał rozwojowy miejskich JST.

Wykres 2. Struktura dochodów gmin Dolnego Śląska w 2010 r. (w proc.)



Źródło: opracowanie na podstawie danych z RIO we Wrocławiu, sprawozdanie z wykonania budżetów JST województwa dolnośląskiego za IV kwartał 2010 r.

Tabela 1. Dynamika zmian wpływów z dochodów własnych w gminach i MNPP Dolnego Śląska w latach 2006-2010 (baza = rok poprzedni, w proc.)

Wyszczególnienie	2006	2007	2008	2009	2010
Gminy miejskie	110,32	117,93	111,03	96,04	103,65
Gminy miejsko-wiejskie	121,48	111,63	114,02	98,13	108,23
Gminy wiejskie	113,83	122,46	109,08	99,96	108,92
MNPP	114,25	107,36	104,67	99,87	110,45

Źródło: opracowanie na podstawie informacji z banku danych lokalnych GUS.

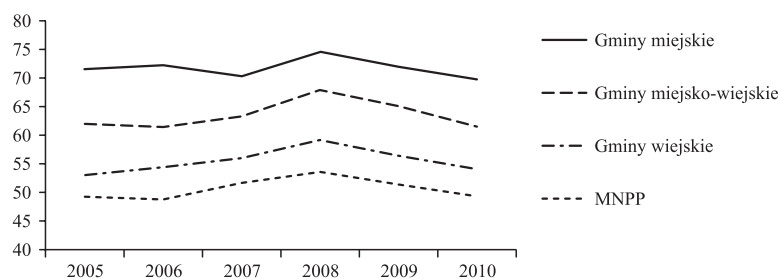
Tabela 1 przedstawia, jak zmieniały się wpływy z dochodów własnych gmin i mpp Dolnego Śląska w latach 2006-2010. Z danych wynika, że w tym okresie budżet gmin stopniowo był zasilany coraz większą ilością środków. W latach 2006-2008 największy wzrost wpływów odnotowały gminy miejsko-wiejskie

(2006 r.) i gminy wiejskie (2007 r.). W roku 2008 wzrost dochodów własnych nieco się obniżył. Jedynie w roku 2009 zauważalny był niewielki spadek dochodów własnych. Największy spadek odnotowały gminy miejskie – 4%, 2-procentowy spadek wystąpił w gminach miejsko-wiejskich, natomiast w gminach wiejskich i w MNPP spadki były najmniejsze – wyniosły odpowiednio 0,04% i 0,13%. Dopiero rok 2010 przyniósł nieznaczny wzrost dochodów własnych w budżetach wszystkich rodzajów gmin i w budżecie MNPP.

Na wykresie 3 przedstawiono, jak na przestrzeni lat kształtowała się relacja dochodów własnych do dochodów ogółem gmin Dolnego Śląska. W latach 2005-2010 największy udział dochodów własnych w dochodach ogółem osiągnęły MNPP (70-75%). W przypadku gmin miejskich wskaźnik ten kształtował się na poziomie 61-68%, dla gmin miejsko-wiejskich na poziomie 53-59%. Najniższą wartość wskaźnik przyjmował dla gmin wiejskich – ok. 49-54%. W latach 2005-2008 zauważalny był wzrost udziału dochodów własnych w dochodach ogółem we wszystkich typach gmin, co z pewnością należy uznać za zmianę pozytywną. Po roku 2008 jednak, we wszystkich typach gmin, nastąpiło stopniowe obniżenie tej relacji. Dochody własne JST stopniowo stanowiły coraz mniejszy udział w dochodach ogółem, natomiast dochody zewnętrzne (dotacje i subwencje ogólne) zaczęły zyskiwać na znaczeniu. Taka sytuacja była niepokojąca, gdyż oznaczała obniżanie się stopnia samodzielności dolnośląskich gmin w dysponowaniu środkami budżetowymi. To dochody własne stanowią o bogactwie danej gminy. Im większe dochody własne osiąga gmina, tym lepsza jest jej sytuacja finansowa. W roku 2009 spadek udziału dochodów własnych w dochodach ogółem wyniósł od 3,5% w MNPP do 4,7% w gminach miejsko-wiejskich. W roku 2010 udział dochodów własnych jeszcze bardziej się obniżył i wyniósł od 3% w MNPP do 5,5% w gminach miejskich.

Tabela 2 przedstawia strukturę dochodów własnych poszczególnych typów gmin i MNPP Dolnego Śląska w roku 2010. Dane zawarte w tabeli wskazują, że

Wykres 3. Zmiany relacji dochodów własnych do dochodów ogółem gmin Dolnego Śląska w latach 2005-2009 (w proc.)



Źródło: opracowanie na podstawie informacji z banku danych lokalnych GUS.

dla MNPP największym źródłem dochodów własnych były udziały we wpływach z podatków państwowych (podatek dochodowy od osób fizycznych – PIT oraz podatek dochodowy od osób prawnych – CIT). Dla pozostałych gmin źródłem największych dochodów były podatki i opłaty lokalne. Budżet gmin miejskich niemalże w równym stopniu zasilany był przez wpływy z udziałów w podatkach państwowych oraz wpływy z podatków i opłat lokalnych. Do budżetów gmin wiejskich i miejsko-wiejskich wpływy z podatków lokalnych dostarczyły blisko 50% wszystkich środków. Wśród podatków i opłat lokalnych we wszystkich typach gmin dominowały wpływy z podatku od nieruchomości. Pozostałe kategorie podatków i opłat lokalnych miały znikome znaczenie. Dla gmin wiejskich jednym z większych źródeł dochodów podatkowych były również wpływy z podatku rolnego, stanowiące 11% dochodów własnych. Dochody z majątku gmin, a przede wszystkim ze sprzedaży jego składników, stanowiły od 6,76% w gminach wiejskich, 8,48% w gminach miejsko-wiejskich, 16,22% w gminach miejskich do 20,64% w MNPP.

Tabela 2. Struktura dochodów własnych gmin Dolnego Śląska w 2010 r. (w proc.)

Nazwa	Dochody własne ogółem (w mln PLN)	z tego:											
		udziały we wpływach z podatków państwowych	podatki i opłaty lokalne	z tego:								dochody z majątku	pozostałe dochody własne
				podatek od nieruchomości	podatek rolny	podatek od środków transportu	podatek od spadków i darowizn	wpływy z opłaty skarbowej	wpływy z opłaty eksploatacyjnej	podatek od czynności cywilnoprawnych	pozostałe		
Gminy miejskie	1341	36,06	36,53	68,37	0,45	2,24	0,68	2,88	1,21	7,82	16,35	16,22	11,19
Gminy miejsko- wiejskie	1185	27,94	49,23	67,43	5,15	2,00	0,40	1,14	7,86	3,34	12,69	8,48	14,35
Gminy wiejskie	822	26,60	51,55	64,41	11,00	2,54	0,55	0,37	5,61	4,46	11,07	6,76	15,09
MNPP	2674	35,34	24,16	58,97	0,14	2,92	1,84	2,71	0,01	9,93	23,48	20,64	19,86

Źródło: opracowanie na podstawie danych z RIO we Wrocławiu, sprawozdanie z wykonania budżetów JST województwa dolnośląskiego za IV kwartał 2010 r.

Wpływy do budżetów gmin z podatku PIT i CIT w latach 2006-2008 we wszystkich typach gmin rosły z roku na rok (tab. 3). Jedynie w przypadku gmin miejskich wpływy z podatku CIT w 2006 r. obniżyły się blisko o połowę w stosunku do 2005 r., jednak rok później nastąpił największy, ponad 77% wzrost. W roku 2009 wszystkie gminy odnotowały spadek wpływów – zarówno z podatku PIT, jak i podatku CIT. Mimo utrzymywania się stałego poziomu udziału gmin w podatku CIT (6,71%) oraz wzrostu poziomu udziału w podatku PIT

Tabela 3. Dynamika zmian wpływów z podatków państwowych gmin Dolnego Śląska w latach 2006-2010 (baza = rok poprzedni, w proc.)

Wyszczególnienie	2006	2007	2008	2009	2010
Udziały we wpływach z PIT					
Gminy miejskie	116,49	124,85	110,72	92,47	98,53
Gminy miejsko-wiejskie	118,56	127,09	114,61	92,97	101,58
Gminy wiejskie	123,82	130,97	122,33	97,28	104,72
MNPP	116,85	126,47	110,57	99,47	98,09
Udziały we wpływach z CIT					
Gminy miejskie	59,12	177,14	108,16	82,10	97,72
Gminy miejsko-wiejskie	163,69	119,11	101,52	69,31	122,22
Gminy wiejskie	138,01	122,53	125,47	79,37	94,74
MNPP	113,50	141,42	106,68	95,49	86,08

Źródło: opracowanie na podstawie informacji z banku danych lokalnych GUS.

(36,72%)¹⁰, nastąpiło obniżenie wpływów z tych dwóch źródeł. Spadek poziomu tych wpływów wynikał przede wszystkim ze spowolnienia gospodarczego w kraju, pogorszenia koniunktury gospodarczej, gorszych wyników produkcji przemysłowej oraz wzrostu bezrobocia¹¹. W roku 2009 obniżono ponadto stawki podatku PIT z 19%, 30%, 40% do 18%, 32%, co zmniejszyło wpływy do budżetu państwa, a tym samym obniżyło również wpływy do budżetu poszczególnych gmin z tego tytułu. Ponadto wśród czynników obniżających poziom wpływów z podatków PIT i CIT wskazuje się na: wprowadzenie zmian systemowych w podatku PIT (zmiana składki rentowej, wprowadzenie ulgi na wychowanie dzieci, silna procykliczność wpływów szczególnie z podatku CIT oraz z podatku z działalności gospodarczej PIT). Ponadto, umożliwienie przedsiębiorcom obniżania dochodu o straty poniesione w latach ubiegłych przyczyniło się do zmniejszenia wpływów podatkowych. Zaobserwowano także, że spowolnienie gospodarcze dość szybko wpływa na poziom dochodów podatkowych, natomiast wpływ przyspieszenia wzrostu gospodarczego zauważalny jest z pewnym opóźnieniem¹².

W roku 2010 tylko gminy miejsko-wiejskie odnotowały wzrost dochodów z udziału w podatkach państwowych, a gminy wiejskie odnotowały zwiększenie wpływów z udziału w podatku PIT. W pozostałych gminach i MNPP wpływy

¹⁰ Udziały we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych: 2005 r. – 35,61%, 2006 r. – 35,95%, 2007 r. – 36,22%, 2008 r. – 36,49%, 2009 r. – 36,72%, 2010 r. – 36,94%.

¹¹ *Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za rok 2009*, Rada Ministrów, Warszawa 2010.

¹² *Raport Finanse publiczne w Polsce w okresie kryzysu*, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2012, s. 20-22.

z podatków państwowych w 2010 r. ponownie się obniżyły. Szczególnie duży spadek nastąpił w budżecie MNPP (13,92%).

Gminy nie mają możliwości oddziaływania w bezpośredni sposób na wysokość osiąganych dochodów z podatków państwowych. Ponadto, ustalanie udziału gmin w podatku dochodowym od osób fizycznych nie jest wielkością ostateczną i wiążącą. Planowanie dochodów podatkowych odbywa się na podstawie szacunków i prognoz, w związku z tym faktyczne kwoty przekazywane do budżetów gmin z tego tytułu niejednokrotnie mogą różnić się od kwot ogłaszanych przez Ministra Finansów¹³. Z pewnością więc nie jest to stabilne źródło dochodów budżetowych gmin i wysokość wpływów pozyskanych z tego źródła nie jest całkowicie pewna. Tabela 4 prezentuje, w jakim stopniu budżet dochodów własnych poszczególnych typów gmin zasilany był przez udziały we wpływach w podatkach państwowych (PIT i CIT). W analizowanym okresie te dwa źródła dochodów własnych stanowiły największy udział w budżecie gmin miejskich oraz w budżecie MNPP, a najmniejszy w budżecie gmin wiejskich. Charakterystyczny dla wszystkich typów gmin jest wzrost udziału omawianej relacji do roku 2008. Od 2009 r. we wszystkich typach gmin udziały we wpływach z podatków państwowych zaczęły stanowić coraz mniejsze źródło dochodów własnych. Niepokojący może być jedynie fakt, że dochody te w roku 2010 stanowiły nadal wysokie, a przez to dość znaczące, źródło dochodów własnych gmin. Sytuacja finansowa gmin jest więc nadal mocno uzależniona od koniunktury gospodarczej w kraju. W ponad 36% dochody własne gmin miejskich zasilane były wpływami, wysokość których w żaden bezpośredni sposób nie zależała od gmin. W przypadku MNPP relacja ta sięgnęła 35,34%, w gminach miejsko-wiejskich 27,94%, a w gminach wiejskich 26,6%. Nie bez znaczenia jest spadek udziału dochodów z podatków państwowych w dochodach własnych, co powoduje wzrost znaczenia pozostałych źródeł dochodów, na które gminy mogą oddziaływać w znacznie większej mierze, jednak jest to bardzo stopniowy i powolny spadek. Kryzys ekonomiczny jest szczególnie dotkliwy dla tych gmin, których budżet w przeważającym stopniu uzależniony jest od dochodów podatkowych, natomiast dla gmin, których budżet bazuje głównie na pozostałych dochodach, takich jak np. subwencje ogólne, skutki kryzysu są znacznie mniej odczuwalne. W takich JST obniżenie wpływów podatkowych nie wpływa znacząco na sytuację finansową. Budżet największych miast Polski uzależniony jest od wpływów podatkowych, w związku z czym zmniejszenie wpływów z tego źródła w znaczącym stopniu obniża wielkość środków, którymi mogą dysponować¹⁴.

¹³ Projektowana kwota subwencji dla j.s.t. woj. dolnośląskiego na 2010 rok, Minister Finansów, RIO we Wrocławiu, www.wroclaw.rio.gov.pl [5.09.2011].

¹⁴ A. Osiecki, *Dochody z podatków maleją*, „Wspólnota” 2009, nr 39/941, s. 15.

Tabela 4. Relacja wpływów z podatków państwowych do dochodów własnych w latach 2005-2010 (w proc.)

Wyszczególnienie	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Gminy miejskie	36,95	36,72	39,92	39,73	37,88	36,06
Gminy miejsko-wiejskie	28,00	28,63	32,25	31,84	29,09	27,94
Gminy wiejskie	22,05	24,14	25,71	28,88	27,79	26,60
MNPP	31,78	32,41	38,64	40,66	40,32	35,34

Źródło: opracowanie na podstawie informacji z banku danych lokalnych GUS.

Kolejnym źródłem dochodów własnych mającym duże znaczenie w kształtowaniu wpływów budżetowych gmin i MNPP Dolnego Śląska, są wpływy z podatków i opłat lokalnych. W analizowanym okresie wpływy z podatków i opłat lokalnych rosły z roku na rok. W roku 2009 tylko w budżecie MNPP odnotowano 5,56% spadek wpływów z tego źródła (tab. 5). W przypadku gmin miejskich i miejsko-wiejskich wzrost wpływów z podatków i opłat lokalnych nieznacznie się obniżył. Natomiast w budżecie gmin wiejskich w roku 2009 wzrost dochodów z tego tytułu był wyższy niż w 2008 r.

Tabela 5. Dynamika zmian wpływów z podatków i opłat lokalnych w gminach i MNPP Dolnego Śląska w latach 2007-2010 (baza = rok poprzedni, w proc.)

Wyszczególnienie	2007	2008	2009	2010
Gminy miejskie	107,26	109,05	102,47	110,71
Gminy miejsko-wiejskie	102,86	108,15	102,47	106,89
Gminy wiejskie	116,86	102,59	104,29	104,97
MNPP	106,92	104,89	94,44	111,85

Źródło: opracowanie na podstawie danych z RIO we Wrocławiu, sprawozdanie z wykonania budżetów JST województwa dolnośląskiego za poszczególne lata.

Pełna realizacja zadań nałożonych na gminy wymaga zaangażowania nie tylko środków własnych, ale również środków przekazywanych gminom z budżetu państwa. Konstytucja zobowiązuje do zachowania właściwej proporcji pomiędzy zadaniami, które są nakładane na poszczególne jednostki samorządowe a wysokością osiąganych przez nie dochodów. W sytuacji zmiany zadań i kompetencji JST należy dokonać odpowiednich zmian w zakresie podziału dochodów publicznych¹⁵.

Dochodami zewnętrznymi pomagającymi w sfinansowaniu realizacji niezbędnych zadań są dotacje i subwencje ogólne. Nie wszystkie gminy w jednakowym

¹⁵ Art. 167 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. nr 78, poz. 483.

stopniu gospodarują posiadanymi środkami. Władze jednych są dobrymi gospodarzami i zarządzają pozyskanymi środkami w niemalże doskonały sposób, przyczyniając się do szybkiego rozwoju swojej gminy, inni zaś mimo dostępnych środków i dużych możliwości rozwojowych gminy nie potrafią wykorzystać jej potencjału, marnotrawiąc posiadane środki. Są też i takie gminy, których możliwości rozwojowe są w znacznej mierze ograniczone i nie mogą pod tym względem dorównać pozostałym. Dla wszystkich gmin słabszych finansowo przewidziano pomoc w postaci dotacji i subwencji ogólnych.

Subwencje ogólne stanowią drugie źródło dochodów budżetowych gmin. Zgodnie z EKSL przyznanie środków w ramach subwencji ogólnej nie powinno zagrażać swobodnemu realizowaniu własnej polityki w ramach posiadanych przez gminę uprawnień¹⁶, dlatego subwencje ogólne nie są przeznaczane na realizację konkretnych zadań, to organ stanowiący gminy podejmuje decyzję jak wykorzystać otrzymane środki. W latach 2006-2010 we wszystkich typach gmin i w MNPP Dolnego Śląska odnotowano wzrost wpływów z subwencji ogólnej. Największy wzrost wpływów nastąpił w latach 2008 i 2009 (tab. 6).

Tabela 6. Dynamika zmian we wpływach z subwencji ogólnej w budżecie gmin i MNPP Dolnego Śląska w latach 2006-2010 (baza = rok poprzedni, w proc.)

Wyszczególnienie	2006	2007	2008	2009	2010
Gminy miejskie	101,95	104,41	109,77	108,84	103,08
Gminy miejsko-wiejskie	101,64	104,90	109,34	111,90	104,68
Gminy wiejskie	103,18	105,21	112,93	108,54	103,36
MNPP	100,52	107,04	109,73	108,01	106,98

Źródło: opracowanie na podstawie informacji z banku danych lokalnych GUS.

Środki z subwencji ogólnej stanowią największy udział w budżecie gmin wiejskich, średnio 27,7%, zaś najmniejszy w budżecie MNPP – średnio 17,45% (tab. 7). Do 2007 r. udział subwencji ogólnej w dochodach ogółem obniżał się we wszystkich typach gmin, natomiast w latach 2008-2009 nastąpił jej wzrost, a w 2010 r. ponowny spadek.

Dotacje stanowią trzecie co do wielkości źródło dochodów budżetowych gmin i MNPP Dolnego Śląska. Ich udział w budżecie poszczególnych gmin jest również zróżnicowany. W sytuacji przekazywania nadmiernej ilości środków w postaci dotacji, może dojść do konfliktu z autonomią lokalną. Stwarza to problemy z dostosowaniem polityki finansowej do lokalnych preferencji. Często też stosowanie dotacji może zniechęcić władze lokalne do stymulowania rozwoju

¹⁶ Art. 9.5, 9.7 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego z dnia 25 listopada 1994 r., Dz.U. nr 124, poz. 607.

Tabela 7. Zmiany udziału subwencji ogólnej w dochodach ogółem poszczególnych typów gmin Dolnego Śląska w latach 2005-2009 (w proc.)

Wyszczególnienie	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Gminy miejskie	20,40	18,68	17,08	18,11	19,67	18,49
Gminy miejsko-wiejskie	28,25	24,24	23,44	23,74	25,79	24,00
Gminy wiejskie	31,22	28,02	25,51	27,39	28,49	26,06
MNPP	18,55	16,44	15,97	17,78	18,55	17,43

Źródło: opracowanie na podstawie informacji z banku danych lokalnych GUS.

ekonomicznego¹⁷. Dotacje celowe uznawane są za jedną z form nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego, stanowiąc instrument umożliwiający osiągnięcie wyznaczonych celów polityki regionalnej państwa. Niektóre z decyzji gospodarczych podejmowane są na szczeblu centralnym, co przyczynia się do pogłębiania różnic w rozwoju poszczególnych jednostek samorządowych¹⁸.

Tabela 8 przedstawia, jak zmieniał się poziom wpływów z dotacji w budżecie poszczególnych typów gmin i MNPP. W całym analizowanym okresie tylko w przypadku gmin miejskich w 2007 r. odnotowano spadek wpływów z dotacji. W pozostałych przypadkach wpływy z dotacji zwiększały się z roku na rok. Największy wzrost wpływów nastąpił w roku 2010, a najmniejszy w latach 2007 i 2009.

Tabela 8. Dynamika zmian wpływów z dotacji do budżetu gmin i MNPP Dolnego Śląska w latach 2007-2010 (baza = rok poprzedni, w proc.)

Wyszczególnienie	2007	2008	2009	2010
Gminy miejskie	98,35	100,22	102,51	108,40
Gminy miejsko-wiejskie	105,28	105,92	100,09	118,55
Gminy wiejskie	109,46	108,46	103,73	105,66
MNPP	101,98	105,70	110,18	126,75

Źródło: opracowanie na podstawie informacji z banku danych lokalnych GUS.

W latach 2006-2010 dotacje stanowiły najmniejszy udział w budżecie MNPP (średnio 7,5%), zaś największy w budżecie gmin wiejskich – średnio około 18% (tab. 9). Zmiany udziału wpływów z dotacji na przestrzeni lat były nieznaczne. W porównaniu do 2006 r. dotacje zmniejszyły swój udział w strukturze budżetu

¹⁷ P. Swianiewicz, *Finanse samorządowe. Koncepcje, realizacja, polityki lokalne*, Municipium SA, Warszawa 2011, s. 85.

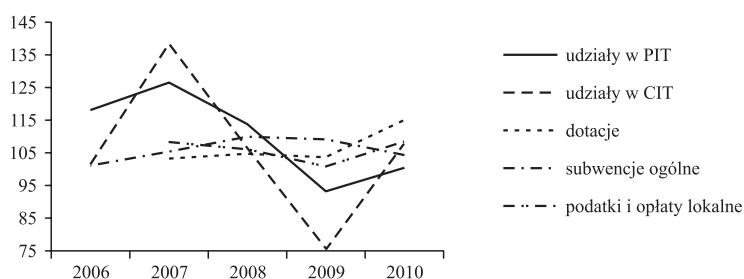
¹⁸ H. Sochacka-Krysiak, *Finanse lokalne. Studia finansowo-bankowe*, SGH, POLTEXT, Warszawa 1993, s. 30.

Tabela 9. Zmiany udziału dotacji w strukturze dochodów ogółem poszczególnych typów gmin Dolnego Śląska w latach 2005-2010 (baza = rok poprzedni, w proc.)

Wyszczególnienie	2006	2007	2008	2009	2010
Gminy miejskie	16,70	14,38	13,92	14,24	14,08
Gminy miejsko-wiejskie	17,94	17,41	17,09	16,60	17,50
Gminy wiejskie	19,50	18,46	19,04	18,93	17,70
MNPP	7,62	7,05	7,56	8,05	8,96

Źródło: opracowanie na podstawie informacji z banku danych lokalnych GUS.

Wykres 4. Dynamika zmian wpływów z poszczególnych kategorii dochodów budżetowych gmin i MNPP Dolnego Śląska w latach 2006-2010 (w proc.)



Źródło: opracowanie na podstawie informacji z banku danych lokalnych GUS.

gmin miejskich, wiejskich i miejsko-wiejskich, zaś w przypadku MNPP dotacje nieznacznie zyskały na znaczeniu.

Z powyższych danych wynika, że transfery środków z budżetu państwa nadal w znacznym stopniu finansują zadania realizowane przez gminy. Mimo wprowadzanych zmian w finansach samorządowych, nie udało się połączyć decentralizacji zadań publicznych z pełną decentralizacją finansów publicznych¹⁹. System dochodów gmin powinien być tak skonstruowany, by możliwe było sfinansowanie realizacji niezbędnych zadań, ale również tak, by jak najbardziej uniezależnić samorządy pod względem finansowym od decyzji podejmowanych przez administrację rządową, promując samodzielność w gromadzeniu i rozdysponowywaniu dochodów. W Polsce system dochodów gmin dąży do jak największego ich usamodzielnienia przy jednoczesnym zapewnieniu wystarczających dochodów tym gminom, których możliwości finansowe są w znacznej mierze ograniczone²⁰.

¹⁹ E. Malinowska-Misiąg, W. Misiąg, *Finanse publiczne w Polsce*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa – Rzeszów 2006, s. 554.

²⁰ M. Mackiewicz, E. Malinowska-Misiąg, W. Misiąg, M. Tomalak, *Budżet i finanse 2007, Poradnik dla samorządów*, Municipium SA, Warszawa 2007, s. 123.

Wykres 4 przedstawia podsumowanie wcześniejszych analiz szczegółowych. Jest to zestawienie dynamiki wpływów z poszczególnych źródeł dochodów budżetowych gmin i MNPP Dolnego Śląska w latach 2006-2010.

Porównując dynamikę zmian we wpływach z poszczególnych źródeł, zauważyć można, że w analizowanym okresie wpływy z podatku CIT podlegały największym wahaniom. W przypadku wpływów z podatku CIT w 2007 r. nastąpił wysoki (prawie 40%) wzrost wpływów do budżetu, natomiast w 2009 r. odnotowano 24% spadek wpływów z tego tytułu. Również w przypadku podatku PIT zmiany wpływów były dość znaczące, ale ich dynamika była mniejsza niż w przypadku podatku CIT. W roku 2007 nastąpił prawie 27% wzrost wpływów z podatku PIT, natomiast w 2009 r. odnotowano tylko 7% spadek. Jedynie w 2009 r. w przypadku wpływów z podatku CIT i podatku PIT zauważalny jest spadek wpływów, natomiast w przypadku pozostałych źródeł budżetowych odnotowano obniżenie się wzrostu wpływów w porównaniu z poprzednimi latami.

Podsumowanie

Z przeprowadzonej analizy wynika, że kryzys gospodarczy, który dotknął gospodarkę, miał wpływ na poziom dochodów budżetowych gmin i MNPP. Nastąpiło pogorszenie sytuacji finansowej dolnośląskich gmin i miast na prawach powiatu przez obniżenie poziom dochodów własnych, a tym samym zmniejszenie udziału dochodów własnych w strukturze dochodów ogółem. Dotacje i subwencje ogólne zaczęły stanowić coraz bardziej znaczące źródło w kształtowaniu dochodów budżetowych. Najbardziej odczuwalny był spadek wpływów z udziałów w podatkach centralnych, natomiast w przypadku podatków i opłat lokalnych, dotacji oraz subwencji ogólnej, nastąpiło jedynie obniżenie wzrostu wpływów z tych źródeł.

Literatura

- Europejska Karta Samorządu Lokalnego z dnia 25 listopada 1994 r., Dz.U. nr 124, poz. 607.
- Glumińska-Pawlic J., *Samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego w Polsce. Studium finansowoprawne*, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 2003.
- Kogut-Jaworska M., Szewczuk A., Ziolo M., *Wpływ spowolnienia gospodarczego na budżety jednostek samorządu terytorialnego. Studium przypadku województwa Zachodniopomorskiego*, w: A. Alińska, B. Pietrzak, *Finanse Publiczne a kryzys ekonomiczny*, Wydawnictwo CeDeWu, Warszawa 2011.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. nr 78, poz. 483.

- Kosek-Wojnar M., Surówka K., *Sytuacja Finansowa JST w Polsce w warunkach kryzysu sektora finansów publicznych*, w: S. Owsiak, *Nowe zarządzanie finansami publicznymi w warunkach kryzysu*, PWE, Warszawa 2011.
- Mackiewicz M., Malinowska-Misiąg E., Misiąg W., Tomalak M., *Budżet i finanse 2007, Poradnik dla samorządów*, Municipium SA, Warszawa 2007.
- Malinowska-Misiąg E., Misiąg W., *Finanse publiczne w Polsce*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa – Rzeszów 2006.
- Niezgoda A., *Zagrożenia dla gospodarki finansowej gmin i powiatów w perspektywie kryzysu finansów publicznych*, „Finanse Komunalne” 2009, nr 10.
- Osiecki A., *Dochody z podatków maleją*, „Wspólnota” 2009, nr 39/941.
- Patrzalek L., *Finanse samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2010.
- Polska 2010, raport o stanie gospodarki*, Ministerstwo Gospodarki, Warszawa 2010.
- Projektowana kwota subwencji dla j.s.t. woj. dolnośląskiego na 2010 rok*, Minister Finansów.
- Raport Finanse publiczne w Polsce w okresie kryzysu*, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2012.
- Sochacka-Krysiak H., *Finanse lokalne. Studia finansowo-bankowe*, SGH, POLTEXT, Warszawa 1993.
- Sprawozdania z wykonania budżetów JST województwa dolnośląskiego za poszczególne lata.
- Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za rok 2009*, Rada Ministrów, Warszawa 2010.
- Swianiewicz P., *Finanse samorządowe. Koncepcje, realizacja, polityki lokalne*, Municipium SA, Warszawa 2011.
- Swianiewicz P., Łukomska J., *Spowolnienie gospodarcze a sytuacja finansowa samorządów terytorialnych*, „Finanse Komunalne” 2010, nr 5.
- Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, Dz.U. nr 203, poz. 1966.
- www.mf.gov.pl
- www.stat.gov.pl
- www.wroclaw.rio.gov.pl

