

Joanna Rogalska

Uniwersytet Jana Kochanowskiego w Kielcach
Wydział Prawa, Zarządzania i Administracji
e-mail: joanna.rogalska@ujk.edu.pl
tel. 501 555 907

Samodzielność dochodowa jednostek samorządu terytorialnego na przykładzie gmin powiatu kieleckiego

Streszczenie. Samodzielność finansowa to jeden z aspektów samodzielności jednostek samorządu terytorialnego. Składają się na nią samodzielność: dochodowa, wydatkowa oraz gospodarki budżetowej. Samodzielność dochodową zwykle bada się poprzez porównanie różnych relacji źródeł dochodów jednostki do jej dochodów ogółem, stosownie do wpływu, jaki na wielkość poszczególnych źródeł może ona wywierać. Celem niniejszego artykułu jest analiza samodzielności dochodowej gmin powiatu kieleckiego na podstawie wybranych pozycji budżetowych. Badanie zostało przeprowadzone na podstawie dochodów poszczególnych gmin powiatu kieleckiego. Opracowanie obejmuje 19 gmin, z czego cztery o charakterze miejsko-wiejskim i 15 o charakterze wiejskim wyodrębnione wg danych GUS w Banku Danych Lokalnych. Do określenia samodzielności dochodowej wykorzystano mierniki, których konstrukcja opiera się na wybranych pozycjach budżetowych. Dochody własne gmin umożliwiają kształtowanie lokalnej polityki, której głównym zadaniem jest zaspokajanie potrzeb społeczności lokalnej. Ponadto pozwalają one na pewną niezależność od budżetu państwa. Jednakże poziom samodzielności dochodowej wskazuje na potrzebę zasilania budżetów gminnych dodatkowymi środkami pochodzącymi z budżetu państwa (dotacjami i subwencjami).

Słowa kluczowe: samodzielność dochodowa, gmina, decentralizacja, jednostki samorządu terytorialnego

1. Wstęp

Samodzielność to nieodzowny atrybut samorządu terytorialnego. Definicja pojęcia samodzielności jest wieloznaczna. Samodzielność jednostek samorządu

terytorialnego (JST) przejawia się w możliwości decydowania o swoich sprawach w ramach obowiązującego prawa niezależnie od innych podmiotów. Możliwość ta dotyczy zadań własnych oraz zadań zleconych. Samodzielne sprawowanie władzy przez JST wynika z zasady decentralizacji władzy publicznej wyrażonej w Konstytucji RP oraz Europejskiej Karcie Samorządu Lokalnego. Pojęcie decentralizacji to kolejny wieloznaczny termin, ponieważ samo zjawisko ma charakter złożony i wieloaspektowy.

Decentralizacja to realizowany ustawowo proces przekazywania zadań i środków niezbędnych do ich realizacji przez wyższe na rzecz niższych jednostek organizacyjnych. Prawidłowa decentralizacja obejmuje: decentralizację ustrojową (wyposażenie w demokratycznie wybrane organy przedstawicielskie oraz status prawnoustrojowy dający niezależność od państwa), decentralizację administracyjną (przyznanie samorządowi terytorialnemu zadań i administracyjnych instrumentów ich realizacji) oraz decentralizację finansową (przekazanie samorządom odpowiednich zasobów publicznych i władztwa do dysponowania nimi) [Ruśkowski, Salachna 2007: 27-28].

Relacja między samodzielnością a decentralizacją ma charakter dwukierunkowy. Z jednej strony zakres przydzielonej – w ramach decentralizacji – poszczególnym szczeblom JST władzy publicznej ogólnie limituje granice, w jakich JST mogą działać samodzielnie (największy zakres samodzielności ma gmina, najmniejszy samorząd powiatowy). Z drugiej strony samodzielność działania wspólnot lokalnych w określonym zakresie jest warunkiem realnej decentralizacji władzy. Innymi słowy, samodzielność JST to nie autonomia czy pełna swoboda działania, ale realizowana część władzy wykonawczej w państwie w ramach Konstytucji RP i ustaw, które pochodzą od władzy wykonawczej [Salachna 2012: 62-63; Ruśkowski, Salachna 2007: 31].

Przedmiotem niniejszego artykułu jest analiza samodzielności dochodowej gmin powiatu kieleckiego. Opracowanie obejmuje 19 gmin, z czego cztery o charakterze miejsko-wiejskim i 15 o charakterze wiejskim wyodrębnione wg danych GUS w Banku Danych Lokalnych (BDL). Do określenia samodzielności dochodowej wykorzystano mierniki, których konstrukcja opiera się na wybranych pozycjach budżetowych.

2. Samodzielność finansowa

Dalsza część pracy zostanie poświęcona jednemu z aspektów samodzielności – mianowicie samodzielności finansowej. Z uwagi na obowiązujące przepisy prawa ten rodzaj samodzielności jest rozumiany bardzo szeroko i winien być rozpatrywany w aspektach: dochodowym i wydatkowym. W literaturze można

znaleźć również trzeci aspekt – gospodarki budżetowej, traktowany jako samodzielność mieszana [szerzej Piotrowska-Marczak 1997: 19].

Samodzielność finansową można zatem rozumieć jako przyznanie organom lokalnym prawa do decydowania o wysokości i strukturze dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz do tworzenia i wykonywania budżetu danej jednostki. Oczywiście, jak podkreślono we wstępie, samodzielność JST nie może być utożsamiana z pełną autonomią w gospodarowaniu środkami finansowymi. Granice tej samodzielności wyznaczają głównie przepisy Konstytucji RP oraz ustaw, z których wynika, że w zakresie gospodarki finansowej jednostkom tym wolno czynić tylko to, na co przepisy prawa zezwalają [szerzej Bury 2005: 33].

W literaturze przedmiotu możemy znaleźć spór, który z rodzajów samodzielności finansowej jest ważniejszy: dochodowy czy wydatkowy. Opinia o wyższości samodzielności wydatkowej może rodzić się w myśl zasady: nie ważne skąd pochodzą pieniądze, ważne, by móc je wydawać według własnego uznania (a przecież w działalności samorządu chodzi o zaspokajanie potrzeb swoich obywateli) [Regulski 2000; Guziejewska 2005: 63-64]. Odmienne zdanie w tym zakresie prezentowane jest rzadziej [Kosek-Wojnar, Surówka 2002; Feret 2013: 147].

Faktem jest jednak to, że ze wspomnianych rodzajów samodzielności finansowej to samodzielność dochodowa jest częściej powoływana i dyskutowana. Może być to efektem lepszej znajomości strony dochodowej, opisanej zarówno ustawami, jak i danymi statystycznymi. W przeciwieństwie do niej, strona wydatkowa jest bardziej złożona i mniej przejrzysta. Wyodrębnienie z całości wydatków tych, które w pełni zależą od władz lokalnych, jest praktycznie niemożliwe.

3. Samodzielność dochodowa gmin powiatu kieleckiego – wybrane zagadnienia

Samodzielność dochodowa jest rozpatrywana zazwyczaj poprzez badanie relacji różnych kategorii dochodów poszczególnych JST z ich dochodami ogółem, stosownie do wpływu, jaki na wielkość poszczególnych źródeł może ona wywierać. Najbardziej ogólne podejście wyraża udział dochodów własnych do dochodów ogółem oraz analogiczny udział dochodów własnych pomniejszonych o wpływy z podatku dochodowego od osób fizycznych i od osób prawnych do dochodów ogółem [Guziejewska 2005: 65; Ruśkowski, Salachna 2007: 31-32]. Obie relacje zostały przedstawione w tabeli 1.

Dochody własne do dochodów ogółem wynosiły w badanym roku od 20% (gm. Łopuszno) do 71% (gm. Sitkówka-Nowiny). Największa rozpiętość wskaźników

Tabela 1. Udział dochodów własnych w dochodach ogółem oraz dochodów własnych pomniejszonych o wpływy z podatku dochodowego od osób fizycznych i od osób prawnych dla gmin powiatu kieleckiego w roku 2015

2015	Udział w dochodach ogółem	Dochody własne	Udział w dochodach ogółem bez PIT i CIT	Dochody własne bez PIT i CIT
	%	tys. zł	%	tys. zł
Polska*	49,70	43 573 323,99	31,40	27 531 856,21
Województwo świętokrzyskie*	42,01	1 426 641,28	26,80	910 088,42
Gminy miejsko-wiejskie				
Bodzentyn	31,43	11 014,43	19,78	6 932,03
Chęciny	48,66	23 785,32	32,45	15 863,00
Chmielnik	33,20	13 911,44	23,17	9 708,19
Daleszyce	32,97	17 643,27	18,99	10 163,06
Gminy wiejskie				
Bieliny	22,54	7 651,09	12,58	4 269,25
Górno	27,80	11 725,67	15,00	6 328,71
Łagów	35,75	9 728,61	28,35	7 716,32
Łopuszno	19,88	5 731,53	10,20	2 941,46
Masłów	50,46	15 351,30	27,67	8 419,16
Miedziana Góra	39,97	12 566,37	17,72	5 569,74
Mniów	27,14	7 429,01	17,51	4 794,42
Morawica	50,92	29 183,70	32,80	18 797,79
Nowa Słupia	30,21	9 557,96	17,36	5 491,99
Piekoszów	45,67	22 154,72	28,61	13 878,28
Pierzchnica	33,50	5 861,19	24,87	4 350,93
Raków	24,86	6 344,09	18,69	4 771,12
Sitkówka-Nowiny	71,31	33 255,47	57,12	26 639,57
Strawczyn	30,16	10 978,59	17,43	6 344,67
Zagnańsk	43,07	16 861,06	22,43	8781,28

* obejmuje gminy bez miast na prawach powiatu

Źródło: opracowanie własne na podstawie BDL.

występowała w gminach wiejskich, najmniejsza w miejsko-wiejskich. Na tle województwa świętokrzyskiego tylko pięć gmin wiejskich (Sitkówka-Nowiny – 71%, Morawica – 50%, Masłów – 50%, Piekoszów – 45% oraz Zagnańsk – 43%) i jedna gmina miejsko-wiejska (Chęciny – 48%) posiadają udział dochodów

własnych w dochodach ogółem powyżej średniej (42%). W odniesieniu do średniej ogólnopolskiej tylko trzy (Sitkówka-Nowiny – 71%, Morawica – 50%, Masłów – 50%). Dochody własne po odliczeniu udziałów w podatkach dochodowych od osób fizycznych i od osób prawnych stanowiły już tylko od 10% (gm. Łopuszno) do 57% (gm. Sitkówka-Nowiny) dochodów ogółem. W obu przypadkach największe wskaźniki występowały w gminie o charakterze wiejskim, lecz należy zaznaczyć, że są to gminy, które mają na swoim obszarze duże zakłady przemysłowe (m.in. cementownię). Na tle województwa poza gminą Sitkówka-Nowiny wyróżniają się jeszcze gminy: Morawica (33%), Masłów (28%), Piekoszów (29%), Łągów (28%) oraz gmina miejsko-wiejska Chęciny (32%).

Wskaźnik dochodów własnych bez udziału w podatkach dochodowych od osób prawnych i od osób fizycznych (wspomniane udziały z powodu sposobu obliczeń i dużej odporności na wpływ JST przypominają raczej subwencje) do dochodów ogółem na poziomie do 35% wyraża małą samodzielność finansową samorządu – nie tylko omawianych gmin (poza gm. Sitkówka Nowiny), ale również większości gmin w Polsce [szerzej: Ruśkowski, Salachna 2007: 43].

Dalszą analizę przeprowadzono według źródeł dochodów uszeregowanych stosownie do możliwości wpływu JST na ich wielkość [Turała 2006: 571-572]. Są to kolejno: dochody z majątku i wpływy z usług, ważniejsze podatki i opłaty lokalne, udziały w podatkach stanowiących dochód budżetu państwa oraz subwencje i dotacje z budżetu państwa.

Jedną z podstaw gospodarki JST, a także ich samodzielności dochodowej jest majątek komunalny. Związany jest on z zaspokajaniem potrzeb społeczności lokalnej i jednocześnie może być źródłem dochodów JST. Jakkolwiek dochody te nie stanowią jednak ważnej pozycji w gminnych budżetach, to mimo tego gmina na ich wielkość ma największe możliwości oddziaływania. To samo dotyczy wpływów ze świadczonych przez gminę usług – jednakże ich wielkość zależy od modelu świadczenia tych usług (np. jednostki lub zakłady budżetowe, spółki gminne lub inne podmioty prywatne). Dochody z majątku i wpływy z usług w dochodach ogółem przedstawiono w tabeli 2.

Dochody z usług praktycznie w każdej gminie (poza gminami Chęciny, Daleszyce i Morawica) przeważały nad wpływami z dochodów z majątku. W odniesieniu do gmin miejsko-wiejskich to gmina Chęciny posiada znaczące wpływy z majątku (ok 12%). W gminach wiejskich największe wpływy z majątku mają gminy Morawica (6%) oraz Zagnańsk (4%). Analizując udział dochodów z majątku i wpływów z usług w stosunku do dochodów ogółem na poziomie województwa świętokrzyskiego (3,77%), to siedem gmin miało wskaźniki wyższe – gm. Chęciny nawet o trzy razy, gm. Morawica o dwa razy.

Wśród źródeł dochodów o charakterze podatkowym – podatków i niektórych opłat, na które gminy mają spore możliwości oddziaływania, największe znaczenie ma podatek od nieruchomości. W tabeli 3 obok podatku od nieruchomości

Tabela 2. Udział dochodów z majątku
oraz wpływów z usług w dochodach ogółem
dla gmin powiatu kieleckiego w roku 2015

2015	Udział w dochodach ogółem	Dochody z majątku		Wpływy z usług	
	%	%	tys. zł	%	tys. zł
Polska*	4,95	3,03	2 656 667,33	1,92	1 684 998,80
Województwo świętokrzyskie*	3,77	1,80	61 115,20	1,97	66 871,65
Gminy miejsko-wiejskie					
Bodzentyn	4,29	0,12	40,85	4,17	1 462,80
Chęciny	14,78	11,54	5 640,72	3,24	1 582,04
Chmielnik	2,35	1,08	453,55	1,27	530,90
Daleszyce	0,45	0,42	226,21	0,03	15,19
Gminy wiejskie					
Bieliny	2,80	0,25	85,20	2,55	865,27
Górno	2,55	1,03	435, 00	1,52	641,07
Łagów	4,43	1,41	382,55	3,02	822,23
Łopuszno	0,82	0,33	94,78	0,50	143,12
Masłów	2,45	0,83	252,64	1,62	492,65
Miedziana Góra	0,14	0,04	11,31	0,11	33,76
Mniów	1,58	0,46	127,27	1,11	304,55
Morawica	7,05	6,28	3 601,86	0,76	437,85
Nowa Słupia	4,02	0,63	200,65	3,39	1 071,15
Piekoszów	1,35	0,46	224,97	0,89	432,16
Pierzchnica	2,30	1,03	179,90	1,28	223,35
Raków	4,50	1,17	298,22	3,33	849,53
Sitkówka-Nowiny	2,44	0,75	349,94	1,69	787,00
Strawczyn	1,17	0,35	127,75	0,82	298,11
Zagnańsk	3,92	3,75	1 467,84	0,18	68,85

* obejmuje gminy bez miast na prawach powiatu

Źródło: opracowanie własne na podstawie BDL.

zaprezentowano również udział w dochodach ogółem dla podatku od środków transportowych, co do którego gmina ma możliwości różnicowania stawek podatkowych, oraz podatek rolny. W odniesieniu do podatku rolnego, gminy mają

Tabela 3. Dochody z podatku od nieruchomości,
podatku od środków transportowych
oraz podatku rolnego i ich udział w dochodach ogółem
dla gmin powiatu kieleckiego w roku 2015

2015	Udział w docho- dach ogółem	Podatek od nieruchomości		Podatek od środków transportowych		Podatek rolny	
	%	%	tys. zł	%	tys. zł	%	tys. zł
Polska*	16,53	13,95	12 227 177,73	0,79	696 158,34	1,79	1 568 958,50
Województwo świętokrzyskie*	15,29	12,73	432 272,67	0,84	28 530,79	1,72	58 446,32
Gminy miejsko-wiejskie							
Bodzentyn	9,26	6,92	2 425,93	0,71	249,75	1,63	569,98
Chęciny	12,33	10,23	5 003,03	1,50	733,39	0,59	289,27
Chmielnik	14,59	12,46	5 221,42	0,57	238,10	1,56	652,57
Daleszyce	10,64	8,56	4 580,21	1,66	885,78	0,43	228,11
Gminy wiejskie							
Bieliny	4,14	1,68	571,41	1,89	641,88	0,57	191,93
Górno	7,44	5,46	2 301,33	1,37	578,97	0,61	256,16
Łagów	10,66	8,33	2 267,96	0,62	168,79	1,71	464,99
Łopuszno	5,24	2,70	779,46	1,85	533,41	0,69	198,88
Masłów	18,20	16,34	4 971,36	0,82	248,24	1,04	317,11
Miedziana Góra	9,68	7,78	2 446,80	1,35	425,46	0,55	172,38
Mniów	6,53	5,22	1 428,90	0,67	182,22	0,64	176,35
Morawica	17,89	15,70	8 996,25	1,44	827,27	0,75	430,34
Nowa Słupia	5,81	4,03	1 275,61	0,32	100,32	1,46	460,70
Piekoszków	16,54	14,58	7 072, 19	1,28	623,14	0,68	330,23
Pierzchnica	9,23	6,55	1 145,71	0,97	170,57	1,71	298,68
Raków	8,47	6,65	1 696,78	0,35	88,99	1,48	376,76
Sitkówka-Nowiny	41,93	41,22	19 221,73	0,62	288,55	0,09	44,20
Strawczyn	9,31	7,49	2 728,06	0,95	347,26	0,86	313,67
Zagnańsk	11,43	10,37	4 059,14	0,70	274,71	0,36	141,24

* obejmuje gminy bez miast na prawach powiatu

Źródło: opracowanie własne na podstawie BDL.

niewielkie możliwości oddziaływania, ale jest to podatek, który powinien mieć duże znaczenie w dochodach gmin miejsko-wiejskich i wiejskich (czyli przedmiotu badań).

Tabela 4. Dochody z podatku od czynności cywilnoprawnych oraz opłat skarbowej i eksploatacyjnej i ich udział w dochodach ogółem dla gmin powiatu kieleckiego w roku 2015

2015	Udział w dochodach ogółem	Opłata skarbowa		Podatek od czynności cywilnoprawnych		Opłata eksploatacyjna	
	%	%	tys. zł	%	tys. zł	%	tys. zł
Polska*	1,39	0,18	154 943,14	0,88	768 260,03	0,33	293 485,19
Województwo świętokrzyskie*	1,33	0,16	5 336,39	0,57	19 404,81	0,60	20 418,03
Gminy miejsko-wiejskie							
Bodzentyn	0,72	0,08	27,35	0,64	223,57	0,00	0,00
Chęciny	1,26	0,09	44,95	0,42	204,13	0,75	368,11
Chmielnik	1,55	0,09	39,12	0,40	168,19	1,06	443,20
Daleszyce	1,29	0,06	33,45	1,21	645,90	0,02	12,34
Gminy wiejskie							
Bieliny	0,42	0,07	22,14	0,36	121,99	0,00	0,00
Górno	1,94	0,09	35,91	1,07	453,27	0,78	330,10
Łagów	5,58	0,07	19,73	0,40	109,89	5,11	1 390,22
Łopuszno	0,74	0,07	21,45	0,34	97,59	0,33	94,50
Masłów	2,07	0,08	24,46	0,96	292,58	1,03	312,31
Miedziana Góra	2,25	0,09	29,83	1,33	419,46	0,82	257,21
Mniów	0,67	0,07	19,78	0,27	73,10	0,33	90,03
Morawica	3,61	0,09	51,33	1,13	647,24	2,39	1 368,23
Nowa Słupia	0,86	0,08	25,07	0,36	114,36	0,42	133,98
Piekoszów	6,56	0,08	40,36	0,92	447,66	5,55	2 692,92
Pierzchnica	0,90	0,07	12,37	0,32	55,26	0,52	90,33
Raków	0,55	0,11	27,05	0,44	113,31	0,00	0,00
Sitkówka-Nowiny	6,87	0,04	19,14	0,51	236,72	6,33	2 949,97
Strawczyn	0,58	0,06	22,63	0,51	187,44	0,00	0,00
Zagnańsk	0,73	0,09	36,20	0,64	249,83	0,00	0,00

* obejmuje gminy bez miast na prawach powiatu

Źródło: opracowanie własne na podstawie BDL.

Największe łączne wskaźniki dla omawianych trzech podatków wystąpiły w gminach wiejskich, dzięki wysokim udziałom podatku od nieruchomości (gm. Sitkówka-Nowiny – 41%, Masłów – 16%, Morawica – 16%, Piekoszów – 15% oraz Chmielnik – 12%). Ta sytuacja jest wynikiem działających na terenie tych

Tabela 5. Dochody z udziałów w podatku dochodowym od osób fizycznych i od osób prawnych oraz ich udział w dochodach ogółem dla gmin powiatu kieleckiego w roku 2015

2015	Udział w dochodach ogółem	Wpływy z podatku dochodowego od osób fizycznych (PIT)		Wpływy z podatku dochodowego od osób prawnych (CIT)	
	%	%	tys. zł	%	tys. zł
Polska*	18,30	17,44	15 288 701,70	0,86	752 766,08
Województwo świętokrzyskie*	15,21	14,57	494 912,52	0,64	21 640,33
Gminy miejsko-wiejskie					
Bodzentyn	11,65	11,64	4 078,93	0,01	3,48
Chęciny	16,21	16,10	7 871,34	0,10	50,98
Chmielnik	10,03	9,89	4 144,23	0,14	59,03
Daleszyce	13,98	13,88	7 428,30	0,10	51,91
Gminy wiejskie					
Bieliny	9,96	9,94	3 374,18	0,02	7,66
Górno	12,79	12,76	5 383,51	0,03	13,44
Łagów	7,39	7,36	2 002,41	0,04	9,88
Łopuszno	9,68	9,65	2 781,58	0,03	8,49
Masłów	22,79	22,58	6 870,53	0,20	61,61
Miedziana Góra	22,26	22,21	6 981,58	0,05	15,05
Mniów	9,62	9,61	2 629,90	0,02	4,70
Morawica	18,12	17,64	10 111,09	0,48	274,82
Nowa Słupia	12,85	12,81	4 051,68	0,05	14,29
Piekoszów	17,06	15,77	7 652,89	1,29	623,55
Pierzchnica	8,63	8,47	1 482,09	0,16	28,17
Raków	6,16	6,16	1 572,66	0,00	0,31
Sitkówka-Nowiny	14,19	10,86	5 064,56	3,33	1 551,35
Strawczyn	12,73	12,69	4 620,39	0,04	13,54
Zagnańsk	20,64	20,16	7 894,96	0,47	184,82

* obejmuje gminy bez miast na prawach powiatu

Źródło: opracowanie własne na podstawie BDL.

gmin dużych zakładów przemysłu cementowego, wapienniczego i chemicznego. Wpływy z podatku rolnego poza gminami Łagów (1,71%), Pierzchnica (1,71%) oraz Bodzentyn (1,63%) są dużo poniżej średniej dla województwa (1,72%) oraz Polski (1,79%).

Tabela 6. Dochody z subwencji i dotacji i ich udział w dochodach ogółem dla gmin powiatu kieleckiego w roku 2015

2015	Wdział w dochodach ogółem	Dotacje ogółem		Subwencja ogólna	
	%	%	tys. zł	%	tys. zł
Polska*	50,30	21,30	18 674 536,77	29,00	25 419 374,39
Województwo świętokrzyskie*	57,99	25,74	874 124,63	32,24	1 094 888,81
Gminy miejsko-wiejskie					
Bodzentyn	68,57	21,93	7 687,45	46,64	16 344,94
Chęciny	51,34	20,37	9 956,96	30,97	15 141,00
Chmielnik	66,80	31,44	13 176,29	35,36	14 818,33
Daleszyce	67,03	29,34	15 700,02	37,69	20 167,33
Gminy wiejskie					
Bieliny	77,46	30,24	10 262,24	47,22	16 024,99
Górno	72,20	26,11	11 014,28	46,09	19 441,51
Łagów	64,25	32,43	8 824,16	31,83	8 660,99
Łopuszno	80,12	29,65	8 550,27	50,47	14 554,51
Masłów	49,54	23,95	7 286,69	25,59	7 783,66
Miedziana Góra	60,03	19,15	6 021,03	40,87	12 849,78
Mniów	72,86	25,87	7 082,59	46,99	12 864,63
Morawica	49,08	21,70	12 438,34	27,38	15 695,50
Nowa Słupia	69,79	25,01	7 912,02	44,78	14 168,19
Piekoszów	54,33	18,12	8 791,52	36,21	17 567,96
Pierzchnica	66,50	26,21	4 587,07	40,29	7 049,84
Raków	75,14	40,68	10 383,09	34,46	8 794,40
Sitkówka-Nowiny	28,69	10,81	5 041,25	17,88	8 340,28
Strawczyn	69,84	32,99	12 008,99	36,85	13 415,87
Zagnańsk	56,93	21,44	8 392,39	35,50	13 898,82

* obejmuje gminy bez miast na prawach powiatu

Źródło: opracowanie własne na podstawie BDL.

Kolejnym źródłem dochodów gmin są wpływy z różnego rodzaju opłat. Nie stanowią one jednak istotnej pozycji w budżetach gminnych, poza wyjątkowymi sytuacjami uwarunkowanymi specyfiką gminy (np. działalność górnicza i związana z nią opłata eksploatacyjna). Stosunkową ważną opłatą, odnotowaną w każdej gminie, jest opłata skarbowa i wywodzący się z niej podatek od czynności

cywilnoprawnych. W tabeli 4 zaprezentowano dane dotyczące opłaty skarbowej i opłaty eksploatacyjnej oraz podatku od czynności cywilnoprawnych. Faktem jest również to, że gmina w odniesieniu do powyższych opłat i podatku nie ma żadnych bezpośrednich wpływów na wielkość dochodów z nich uzyskiwanych. Może jedynie oddziaływać na wielkość bazy – źródła te wyrażają aktywność mieszkańców i przedsiębiorstw.

Dane potwierdzają niewielkie znaczenie opłaty skarbowej i podatku od czynności cywilnoprawnych w budżetach omawianych gmin. Wpływy z opłaty eksploatacyjnej na poziomie kilkakrotnie wyższym niż dla średniej wojewódzkiej (0,6%) czy ogólnopolskiej (0,3%) występują w gminach, na obszarze których rozwinął się przemysł wydobywczy: gm. Sitkówka-Nowiny – 6%, gm. Piekoszów – 5,5%, gm. Łagów – 5%, gm. Morawica – 2%.

Z uwagi na niską ogólną wydajność podatków i opłat lokalnych oraz innych źródeł dochodów gminom (i pozostałym JST) przyznano udział w dwóch podatkach stanowiących dochód budżetu państwa: podatku dochodowym od osób fizycznych i podatku dochodowym od osób prawnych. Gmina nie ma jednak bezpośredniego wpływu na wielkość tych udziałów, może jednak oddziaływać w pewnym stopniu na bazę podatkową – przyciągając przedsiębiorców i mieszkańców innych gmin. Znaczenie tych udziałów w dochodach badanych gmin przedstawia tabela 5.

Udziały w podatkach dochodowych dostarczały od 6% do ponad 1/5 dochodów w budżetach omawianych gmin. Najwięcej z tego tytułu zasiliło budżet gm. Masłów (23%), Morawica (22%) oraz gm. Zagnańsk (21%). Wyjątkowo wysokie udziały w podatku dochodowym od osób prawnych miały gminy: Sitkówka-Nowiny (3%) oraz Piekoszów (ponad 1%).

Ostatnia wyróżniona grupa dochodów obejmuje transfery z budżetu państwa, przekazywane gminom w postaci dotacji i subwencji. Są to środki, które stanowią wyrównanie skutków niemocy lub/i nieporadności gminy. Wielkość obu transferów świadczy zatem o stopniu uzależnienia danej jednostki od państwa. W tabeli 6 zaprezentowano dochody z dotacji i subwencji i ich udział w dochodach ogółem.

Oba źródła dochodów (dotacje i subwencje) stanowiły istotną pozycję w budżetach badanych gmin wiejskich (do 80%) oraz miejsko-wiejskich (do 67%). Jednocześnie w gm. Sitkówka-Nowiny wystąpiły wskaźniki najniższe (29%), jest to efektem dobrze rozwiniętego przemysłu, dostarczającego wysokich dochodów zaliczanych do własnych.

4. Zakończenie

Dochody własne jednostek samorządu terytorialnego (szczególnie gmin) umożliwiają kształtowanie lokalnej polityki, której głównym celem jest zaspokajanie potrzeb ich mieszkańców. Ponadto pozwalają na pewną niezależność od

państwa. Wysoki udział dochodów własnych ma pozytywny wpływ na aktywność organów samorządowych, rozwój gospodarczy czy stymulację przedsiębiorczości i ograniczanie bezrobocia. Miarą samodzielności dochodowej gmin jest wiele wskaźników finansowych odzwierciedlających dochody własne ogółem oraz w rozbięciu na poszczególne rodzaje. Poddane ocenie gminy powiatu kieleckiego charakteryzują dość zróżnicowany poziom samodzielności dochodowej. Wpływ na to ma m.in.: potencjał ekonomiczny gminy, realizowane inwestycje, rozwój gospodarczy oraz rynek pracy.

Przedstawione wyniki analizy upoważniają do sformułowania następujących wniosków:

1. Największą stabilnością każdej z analizowanych grup dochodów odznaczały się gminy miejsko-wiejskie, rozpiętość analizowanych wskaźników w gminach wiejskich była znacznie większa.

2. W omawianych gminach największe udziały w analizowanych grupach dochodów miały te gminy, które działały, opierając się na gospodarce innej niż rolnicza. Odwrotna sytuacja wystąpiła jedynie w przypadku dochodów z tytułu dotacji i subwencji.

3. Najmniejsze różnice, jeżeli chodzi o rolę w tworzeniu budżetów, wykazały dochody z subwencji i dotacji (poza gm. Sitkówka-Nowiny), głównie dzięki części oświatowej subwencji przyznawanej każdej gminie (bogatej i biednej) według przeliczeniowej liczby uczniów.

4. Jeśli chodzi o dochody własne, omawiane wskaźniki rozkładają się dość równomiernie.

Powyższe wnioski wskazują wyraźnie, że obecny system dochodów gmin daje zdecydowanie większe możliwości gromadzenia różnych rodzajów dochodów własnych gminom nierolniczym, dając im szansę na uzyskanie – ograniczanej przepisami – większej samodzielności dochodowej, czego przykładem jest gm. Sitkówka-Nowiny.

Literatura

- Bury A., 2005, *Dochody własne i ich znaczenie dla dochodów i wydatków budżetów samorządowych*, Łódź: Wydawnictwo Wyższej Szkoły Finansów i Informatyki.
- Feret E., 2013, Samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego gwarancja samodzielnego działania społeczności lokalnych, w: W. Skrzydło, W. Szapowała, K. Eckhard, P. Srećniak (red.), *Prawo naszych sąsiadów*, t. I: *Konstytucyjne podstawy budowania i rozwoju społeczeństwa obywatelskiego w Polsce i na Ukrainie – dobre praktyki*, Rzeszów – Przemysł: Wyższa Szkoła Prawa i Administracji, 126-147.
- Guziejewska B., 2005, Kontrowersje w ocenie niezależności finansowej samorządu terytorialnego, *Samorząd Terytorialny*, nr 7-8: 62-72.
- Kosek-Wojnar M., Surówka K., 2002, *Finanse samorządu terytorialnego*, Kraków: Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Krakowie.

- Piotrowska-Marczak P., 1997, *Finanse lokalne w Polsce*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Regulski J., 2000, *Samorząd III RP. Koncepcje i realizacja*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Ruśkowski E., Salachna J.M., 2007, *Finanse lokalne po akcesji*, Warszawa: Wolters Kluwer Business.
- Salachna J.M., 2012, *Granice samodzielności legislacyjnej jednostek samorządu terytorialnego. Studium prawnofinansowe na prawie ustrojowym*, Gdańsk: Ośrodek Doradztwa i Doskonalenia Kadr.
- Turała M., 2006, Spójność systemu finansowania jednostek samorządu terytorialnego a ich autonomia finansowa, w: D. Strahl (red.), *Gospodarka lokalna i regionalna w teorii i praktyce*, *Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu*, nr 1124: 569-579.

The Revenue Aspect of Financial Autonomy of Local Government Units as Exemplified by the Municipalities of Kielce Poviát

Summary. Financial self-reliance of local governments is an essential ingredient of their overall autonomy. Financial autonomy can be further analyzed into revenue and expenditure autonomy. Revenue autonomy can be examined by capturing the relationship between a given local government unit's sources of revenue and its total revenue, and viewing it in proportion to the degree of control that the unit has over each such source. The analysis covers all municipalities in the *poviat* [district] of Kielce, i.e. 4 urban-rural and 15 rural *gminas* [communes], and is based on information provided by the Local Data Bank of the Central Statistical Office of Poland (GUS). In assessing the financial position of a local government unit, indicators of financial autonomy can be used to identify the factors and processes that affect its revenues. Having their own revenues enables municipalities to implement local policies geared to satisfying the needs of local communities. In addition, it accounts for their independence from central government. After all, the level of revenue autonomy is indicative of a local government's requirements for financial support from the central government budget (subventions and subsidies).

Keywords: independence revenue, municipality, decentralization, local government unit