

Jerzy Rutkowski
Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa we Włocławku

Ocena samowystarczalności budżetów gmin – analiza makroekonomiczna (za lata 2010–2011)

Streszczenie

Zasada subsydiarności, która jest elementem ratyfikowanego przez Polskę traktatu z Maastricht wymaga, aby wszelkie rozwiązania systemowe i decyzje były podejmowane jak najbliżej obywateli. Wiąże się to z procesem decentralizacji, wzrostem samodzielności i samowystarczalności władz samorządowych. Przez samowystarczalność można rozumieć sytuację finansowania wydatków przez uzyskiwane dochody własne. Teoria finansów różnorodnie definiuje pojęcie dochodów własnych. Do własnych można zaliczyć te dochody, w zakresie których samorząd posiada atrybut władztwa podatkowego lub jest właścicielem źródła dochodów. Ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego dalece szerzej ujmuje dochody własne. Według rozwiązań ustawowych są sporządzane oficjalne sprawozdania statystyczne. Różnicom oceny stopnia samowystarczalności finansowej gmin obliczonej według kryterium ustawowego i alternatywnego kryterium władztwa podatkowego i własności źródła dochodów jest poświęcony niniejszy artykuł. Rezultat porównania tak uzyskanych wyników ma nie tylko wymiar ekonomiczny, ale także polityczny w zakresie oceny pozycji finansowej gmin.

Słowa kluczowe: samorząd terytorialny, dochody własne, klasyfikacja, samowystarczalność

Wprowadzenie

Procesy decentralizacji nierozłącznie towarzyszą dokonującej się w Polsce transformacji gospodarczej i ustrojowej. W sferze funkcjonowania struktur władzy oznacza ona eliminację hierarchicznego podporządkowania w podziale zadań między państwo i jednostki samorządu terytorialnego poszczególnych szczebli. Ocena ich działań dokonywana jest wyłącznie

na podstawie kryterium legalności¹. Podstawową jednostką samorządu terytorialnego jest gmina², która winna pozyskiwać dochody stosowne do realizowanych zadań³. Stąd samowystarczalność finansowa gminy ma kluczowe znaczenie dla funkcjonowania władz samorządowych w Polsce. Oznacza ona zdolność do finansowania wydatków z dochodów własnych⁴. Powstają tutaj dwie kwestie. Pierwszą z nich jest to, czy jednostki samorządu terytorialnego powinny być samowystarczalne. Na to pytanie rysuje się odpowiedź przecząca. Pełna decentralizacja dochodów prowadziłaby do pogłębienia dysproporcji rozwojowych między poszczególnymi gminami, powiatami czy też regionami. Polityka państwa winna zmierzać do likwidacji tych dysproporcji. Wymaga to funkcjonowania sprawnego mechanizmu redystrybucji dochodów, który umożliwiłby wyrównywanie różnicowań dochodowych. Druga kwestia streszcza się w pytaniu, pytanie jaki jest rzeczywisty poziom samowystarczalności finansowej gmin jako podstawowych jednostek samorządu terytorialnego. Rozstrzygnięciu tego problemu poświęcone zostało niniejsze opracowanie.

Pojęcie „samowystarczalność finansowa samorządu terytorialnego”

Zasada subsydiarności (pomocniczości), która stanowi podstawę podziału zadań między samorządy terytorialne poszczególnych szczebli, wymaga, aby wszystkie rozwiązania systemowe i decyzje sprawcze były przedsięwzięte jak najbliżej obywatela⁵. W związku z tymi niebudzącymi kontrowersji ideami ustanowiono przez Radę Europy Europejską Kartę

¹ Por. A. Korzeniowska, R. Krawczyk, *Pojęcie i istota samorządu terytorialnego*, [w:] *ABC samorządu terytorialnego*, red. A. Korzeniowska, Bydgoszcz–Łódź 2004, s. 24.

² Por. art. 164, p. 1 ustawy z dnia 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (DzU Nr 78, poz. 483).

³ Por. *ibidem*, art. 167.

⁴ Por. M. Kosek-Wojnar, K. Surówka, *System zasilania jednostek samorządu terytorialnego a problem samorządności*, [w:] *Finansowanie jednostek samorządu terytorialnego*, red. T. Wawak, Bielsko-Biała 2001, s. 33–34.

⁵ Por. F. Emmert, M. Morawicki, *Prawo europejskie*, Warszawa–Wrocław 2001, s. 573.

Samorządu Lokalnego⁶ oraz Europejską Kartę Samorządu Regionalnego⁷.

Nie ulega wątpliwości, że zasady Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego odnosić należy do gmin. Mieszkańcy gmin z mocy prawa stanowią społeczność lokalną⁸. Z punktu widzenia niniejszego opracowania najbardziej istotne są wymogi dotyczące kwestii finansowych. Sankcjonują one prawo samorządów lokalnych do dysponowania własnymi środkami finansowymi, które winny być dopasowane do systemowo zagwarantowanych kompetencji oraz elastycznie dostosowane do zmienności poziomu kosztów. Karta uwzględnia stosowanie procedur wyrównawczych i równoważących, które mają na celu ochronę uboższych społeczności. Wymagają one uruchomienia mechanizmu redystrybucji, którego zasady winny być poddane społecznym konsultacjom. W szczególności subwencjonowanie gmin winno mieć ogólny charakter, a nie służyć finansowaniu specyficznych przedsięwzięć. W zakresie finansowania inwestycji ważne są uwarunkowania zapewniające gminom dostępność do rynków kapitałowych⁹.

Przedstawione wyżej zasady dotyczące samorządów lokalnych oznaczają niezbywalne ich prawo do decydowania o własnych sprawach. Naruszenie tych uprawnień stanowi podstawę ich obrony zarówno przed Naczelnym Sądem Administracyjnym, jak i Trybunałem Konstytucyjnym.

W świetle powyższych rozważań pojawia się problem samodzielności i samowystarczalności finansowej gmin w Polsce. Samodzielność nierozze-

⁶ Uchwalona 15 października 1985 r., ratyfikowana przez Polskę w dniu 15 marca 1994 r. Powszechnie stosowane określenie Europejska Karta Samorządu Terytorialnego jest niepoprawne. Ukazało się w tej kwestii sprostowanie Ministra Spraw Zagranicznych. Na podstawie art. 17 ust. 2b ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (DzU z 2005 r. Nr 190, poz. 1606, z późn. zm.) w polskim przekładzie Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego, sporządzonej w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (DzU z 1994 r. Nr 124, poz. 607), prostuje się następujące błędy:

¹) w tytule umowy zamiast wyrazu „Terytorialnego” powinien być wyraz „Lokalnego”;

²) w preambule oraz w tytułach artykułów 2, 3, 4, 11 zamiast wyrazu „terytorialnego” powinien być wyraz „lokalnego”;

³) w artykułach 2, 3, 11, 13 zamiast wyrazu „terytorialnej” powinien być wyraz „lokalnej” (DzU z 2006 r. Nr 154, poz. 1107).

⁷ Ustanowiona przez Radę Europy na IV Sesji Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych w dniach 3–5 czerwca 1997 r. w Strasburgu.

⁸ Art. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn.: DzU z dnia 23 maja 2013 r., poz. 594) oraz art. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn.: DzU z dnia 23 maja 2013 r., poz. 595).

⁹ Na podstawie art. 9 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego (DzU z 1994 r. Nr 124, poz. 607).

rwalnie łączy się z możliwością decydowania o własnych sprawach. Zatem samodzielność finansową należy wiązać z możliwością stanowienia o dochodach i wydatkach samorządów, a w istocie o ukształtowaniu budżetu. Nie oznacza to jednak samowystarczalności finansowej samorządów, przez którą można rozumieć sytuację finansowania wydatków przez uzyskiwane dochody własne. W pierwszym rzędzie ocena samowystarczalności samorządów dokonuje się w oparciu o przepisy prawne, które systematyzują dochody budżetów jednostek samorządu terytorialnego¹⁰. Znaczenie tej klasyfikacji jest o tyle ważne, że determinuje obowiązującą sprawozdawczość budżetową i rozwiązania ewidencyjne.

Uregulowania systemowe dochodów jednostek samorządu terytorialnego rodzą poważne implikacje zarówno praktyczne, jak i teoretyczne¹¹. Determinują one bowiem układ planowania i sprawozdawczości budżetowej, który z kolei stwarza podstawę interpretacji danych liczbowych, a ta ma poważny ciężar społeczny, gospodarczy i spekulatywny.

Ogólne rozstrzygnięcia w tym obszarze zawiera Konstytucja RP: „Dochodami jednostek samorządu terytorialnego są ich dochody własne oraz subwencje ogólne i dotacje celowe z budżetu państwa”¹². Z przytoczonego sformułowania wynika, że dochody, które nie są dotacjami celowymi lub subwencjami z budżetu państwa, stanowią dochody własne. Kontrowersjom wokół interpretacji dochodów własnych będzie poświęcona dalsza część wywodów.

Najbardziej generalnie rzecz ujmując, dotacje można podzielić na celowe, przedmiotowe i podmiotowe¹³. W aspekcie ekonomicznym trudno jest ten podział uznać za dychotomiczny. Sformalizowane powiązanie poszczególnych dotacji z określonymi transferami umożliwia sprecyzowanie tej klasyfikacji. Dotacje celowe mogą być udzielane na pełne lub częściowe finansowanie:

¹⁰ Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (DzU z 2003 r. Nr 80, poz. 526).

¹¹ Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (DzU z 2003 r. Nr 203, poz. 1966, z późniejszymi zmianami).

¹² Art. 167, ust. 2 ustawy z dnia 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (DzU z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późniejszymi zmianami).

¹³ Por. C. Kosikowski, *Nowa ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 350.

- 1) zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego;
- 2) zadań ustawowych, także w obszarze mecenatu w zakresie kultury, realizowanych przez instytucje niebędące jednostkami samorządu terytorialnego;
- 3) zadań własnych bieżących jednostek samorządu terytorialnego;
- 4) zadań ustawowych agencji wykonawczych realizowanych przez inne jednostki z uwzględnieniem wynagrodzeń wraz z pochodnymi i płatnościami odsetkowymi w związku z zaciągniętymi kredytami i zakupem dóbr i usług;
- 5) zadań zleczanych organizacjom pozarządowym;
- 6) nakładów związanych z kosztami realizacji inwestycji, także pochodzących z pomocowych funduszy strukturalnych oraz zagranicznych mechanizmów finansowych;
- 7) środków na realizację pomocy technicznej i innych ustawowo określonych¹⁴.

Jak wynika z powyższego, mimo szerokiego obszaru stosowania za charakterystyczną cechę dotacji celowych należy uznać ich szczegółowo określone przeznaczenie usytuowane w obszarze tak zadań bieżących, jak i inwestycyjnych finansowanych zarówno z budżetu państwa, jak i budżetów samorządowych, a na szczególne zaakcentowanie zasługuje dotowanie inwestycji z unijnych i innych zagranicznych środków pomocowych niepodlegających zwrotowi.

Rozwiązania systemowe przewidują, że dotacja związana z dofinansowaniem zadań własnych, tak bieżących, jak i inwestycyjnych, nie może przekroczyć 80% kosztów zadania¹⁵. Odstępstwo od tej zasady może być zmienione ustawowo. Nie ulega wątpliwości, że celem takiego rozwiązania jest bodźcowe oddziaływanie na gromadzenie dochodów przez samorządy.

Z kolei dotacje przedmiotowe określone są jako „środki przeznaczone na dopłaty do określonych rodzajów wyrobów lub usług kalkulowane według stawek jednostkowych”¹⁶. Oparciem prawnym omawianej dotacji mogą być ustawy lub przepisy Unii Europejskiej, a beneficjentami – przed-

¹⁴ Por. art. 127 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (DzU z 2003 r., Nr 80, poz. 526).

¹⁵ Por. ibidem, art. 128.

¹⁶ Ibidem, art. 130.

siębiorstwa wytwarzające dotowane produkty lub świadczące usługi oraz podmioty realizujące zadania na rzecz rolnictwa. Kwoty dotacji i ich przedmiot winny być ujęte w ustawie budżetowej¹⁷. Natomiast stawki dotacji ustalają odpowiedni ministrowie w porozumieniu z Ministrem Finansów¹⁸.

Jednostkom samorządu terytorialnego szczebla podstawowego przysługuje subwencja ogólna, której wysokość wynika z kwoty ujętej w ustawie budżetowej. Składa się ona z części oświatowej, wyrównawczej i równoważącej, a samorządom szczebla wojewódzkiego w miejsce subwencji równoważącej ustanowiona została część regionalna subwencji ogólnej¹⁹.

Dochody jednostek samorządu terytorialnego w świetle uwarunkowań systemowych oraz kryterium władztwa podatkowego i własności źródła dochodów

W myśl prezentowanych rozwiązań systemowych do dochodów własnych jednostek samorządu terytorialnego zalicza się wpływy z tytułu podatku od nieruchomości, rolnego, leśnego, od środków transportowych, dochodowego od osób fizycznych opłacanego w formie karty podatkowej, od spadków i darowizn, od czynności cywilnoprawnych, wpływy z opłaty skarbowej, targowej, miejscowej, uzdrowskiej i od posiadania psów, eksploatacyjnej, udziały w podatkach państwowych, a także dochody uzyskiwane przez gminne jednostki budżetowe oraz wpłaty od gminnych zakładów budżetowych, dochody z majątku gminy, spadki, zapisy i darowizny, dochody z kar pieniężnych i grzywien określonych w odrębnych przepisach, 5% dochodów uzyskiwanych na rzecz budżetu państwa w związku z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami, odsetki od pożyczek udzielanych przez gminę, odsetki od nieterminowo przekazywanych należności stanowiących dochody gminy, odsetki od środków finansowych gromadzonych na rachun-

¹⁷ Por. *ibidem*, art. 130.

¹⁸ Por. *ibidem*, ust. 3–7.

¹⁹ Art. 7, ust. 1 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (DzU z 2010 r. Nr 80, poz. 526) za <http://prawo.lego.pl/prawo/ustawa-z-dnia-13-listopada-2003-r-o-dochodach-jednostek-samorządu-terytorialnego/>, data dostępu: 25 października 2012 r.

kach bankowych gminy, dotacje z budżetów innych jednostek samorządu terytorialnego i ewentualnie innych uiszczanych na podstawie odrębnych przepisów.

Bez względu na ostrość sformułowanych zasad funkcjonowania dotacji nie ulega wątpliwości, że zawsze w mniejszym lub większym stopniu zależą one od woli podmiotu dotującego.

Obok dotacji w systemie zasilania finansowego samorządów funkcjonuje system ich subwencjonowania. Założeniem subwencji ogólnej jest wysoce zobiektywizowany system jej tworzenia i podziału.

Przedstawione wyżej uwarunkowane systemowo rozumienie dochodów własnych zdaje się zbyt szerokie. Możliwe są w tym zakresie bardzo różne interpretacje. Wydaje się jednak, że najtrafniejsze rozstrzygnięcie tego problemu winno być oparte na kryterium władztwa podatkowego. Oznacza ono uprawnienie do stanowienia tych dochodów, dodatków do nich, kryteriów ich wymiaru, poboru, zaniechania wymiaru, umarzania czy też udzielania innych ulg. W zakresie podatków uprawnienia te dotyczą podatku rolnego, leśnego, od nieruchomości, od środków transportowych oraz opłaty skarbowej, miejscowej administracyjnej, eksploatacyjnej i od posiadania psów. Można zatem stwierdzić, że w zakresie tych podatków i opłat na szczeblu gminy skoncentrowane zostały najważniejsze elementy instrumentarium polityki podatkowej. „Przyznanie organom lokalnym kompetencji prawotwórczych w zakresie dodatków lokalnych ma głębokie uzasadnienie ustrojowe i gospodarcze. Zwiększa bowiem odpowiedzialność wobec wyborców za prowadzoną gospodarkę finansową, zwiększa też doniosłość uchwalania budżetu przez rady lokalne, a ponadto bez wątpienia ma dodatni wpływ na efektywność gospodarowania środkami finansowymi”²⁰.

Jednostki samorządu terytorialnego są właścicielami majątku komunalnego, z którego mogą czerpać dochody z tytułu najmu, dzierżawy, oddania w użytkowanie, opłat, a także przychody z tytułu sprzedaży i prywatyzacji, co oznacza, że należy je zaliczyć do dochodów własnych.

²⁰ W. Nykiel, *Rola dochodów w równoważeniu budżetów lokalnych*, Łódź, 1993, s. 53.

Zatem do dochodów własnych zaliczyć należy:

- 1) dochody, w zakresie których samorządy dysponują atrybutem władztwa;
- 2) dochody z tytułu posiadanego majątku.

Jeśli uznać powyższe rozumienie dochodów własnych za właściwe, to trzeba podkreślić, że ani powiaty, ani województwa nie mają dochodów, w zakresie których wyposażone byłyby w atrybut władztwa podatkowego.

Analiza formalnej i realnej samowystarczalności finansowej gmin

W tab. 1 ujęto dochody gmin w układzie wynikającym z uregulowań ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. W roku 2011 wyniosły one 75 830,70 mld złotych i w stosunku do roku poprzedniego wzrosły o 4,9%. Przy przyjęciu tak obszernego rozumienia dochodów własnych ukształtowały się one na poziomie 34 489,90 mln złotych, w porównaniu z rokiem 2010 wzrosły o 6,9%. W ustawowo zdeterminowanym układzie sprawozdawczości udział dochodów własnych w 2011 wyniósł 45,5% i w stosunku do roku poprzedniego zwiększył się o 0,9%.

Tab. 1. Poziom i struktura dochodów gmin według klasyfikacji ustawowej w mln złotych

Wyszczególnienie	2010 r.	2011 r.	2010 r. w %	2011 r. w %
Dochody ogółem	72 310,50	75 830,70	100	100
Dotacje ogółem	17 370,30	18 073,20	24,0218	23,8336
Subwencja ogólna	22 675,80	23 267,60	31,3589	30,6836
Dochody własne:	32 264,40	34 489,90	44,6192	45,4828
Udział w podatku dochodowym o osób prawnych	617,40	757,00	0,85382	0,99828
Udział w podatku dochodowym od osób fizycznych	10 080,30	11 339,80	13,9403	14,9541
Podatek rolny	974,10	1 045,90	1,34711	1,37926
Podatek od nieruchomości	9 060,50	9 770,60	12,53	12,8848
Podatek leśny	163,70	186,10	0,22638	0,24542
Podatek od środków transportowych	560,60	596,50	0,77527	0,78662

Podatek w formie karty podatkowej	45,80	45,20	0,06334	0,05961
Podatek od spadków i darowizn	120,90	119,20	0,1672	0,15719
Podatek od czynności cywilnoprawnych	791,30	761,60	1,09431	1,00434
Opłata skarbowa	225,70	217,40	0,31213	0,28669
Opłata eksploatacyjna	228,80	278,00	0,31641	0,36661
Opłata targowa	142,50	148,60	0,19707	0,19596
Dochody z majątku	2 628,20	2 602,4	3,6346	3,43186
Pozostałe dochody	6 624,50	6 621,50	9,16119	8,73195

Źródło: obliczenia własne na podstawie: GUS, *Gospodarka finansowa jednostek samorządu terytorialnego 2011*, Warszawa 2012, tab. 22, s. 57.

W sumie dochody własne w 2010 r. to 32 264,40 mln złotych, co stanowiło 44,62% ogółu dochodów. Dochody te w roku następnym wzrosły do 34 489,90 mln złotych, co odpowiada wskaźnikowi udziału 45,48% i oznacza wzrost o 0,9%. Wydatki budżetów gmin w 2011 r. to 86 102,50 mln złotych. W stosunku do 2010 r. wzrosły o 6361,90 mln złotych, to jest o 8,0%²¹.

Trzeba w tym miejscu zauważyć, że dochody ustawowo rozumiane jako własne w 2010 r. stanowiły 44,61% ogółu dochodów, a w roku 2011 – 45,83%. Oznacza to stosunkowo wysoki stopień samowystarczalności finansowej gmin, co jednak stwarza zafałszowany obraz rzeczywistości.

Do odmiennych wyników prowadzi przyjęcie, że do dochodów własnych zalicza się dochody, w zakresie których samorzady dysponują atrybutem władztwa podatkowego, oraz dochody z tytułu dysponowania majątkiem komunalnym.

W konsekwencji przyjęcia tych kryteriów rysuje się odmienna klasyfikacja dochodów.

W tab. 2 zaprezentowano w odmiennym układzie klasyfikacyjnym dochody budżetów gminnych.

²¹ Obliczenia na podstawie GUS, *Gospodarka finansowa jednostek samorządu terytorialnego 2011*, Warszawa 2012, tab. 21.

Oprócz dochodów własnych wyodrębnić można:

- 1) udziały w podatkach państwowych, do których zalicza się udział w podatku dochodowym od osób fizycznych i od osób prawnych oraz opłatę eksploatacyjną; jednostkom samorządu terytorialnego przypada 60% wpływów z tej opłaty, a 40% stanowi dochód Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej²²;
- 2) dochody pobierane na rzecz jednostek samorządu terytorialnego przez urzędy skarbowe – do tej grupy zaliczyć należy podatek od spadków i darowizn, podatek od czynności cywilnoprawnych oraz zryczałtowane opodatkowanie drobnej działalności gospodarczej w formie karty podatkowej²³;
- 3) dotacje i subwencje z budżetu państwa.

Pewnych trudności dostarcza pozycja *Pozostałe dochody* ujęta w sprawozdawczości GUS, a więc według klasyfikacji ustawowej w grupie *dochody własne*. Ujmuje ona szeroki konglomerat dochodów i nie ma danych liczbowych pozwalających wybrać te pozycje, które według kryterium władztwa podatkowanego i własności źródła dochodów należałoby zakwalifikować jako dochody własne. W powołanym tu opracowaniu GUS zawarta jest informacja dotycząca gmin „W strukturze pozostałych dochodów w analizowanym okresie dominujący udział miały środki na dofinansowanie własnych inwestycji gmin, pozyskane z innych źródeł (25,1%)²⁴”.

Tab. 2. Poziom i struktura dochodów gmin według kryterium władztwa podatkowego i własności źródła dochodów w mln zł

Wyszczególnienie	2010 r.	2011 r.	2010 r. w %	2011 r. w %
Dochody ogółem	72 310,50	75 830,70	100	100
Podatek rolny	974,10	1 045,90	1,34711	1,37926
Podatek od nieruchomości	9 060,50	9 770,60	12,53	12,8848
Podatek leśny	163,70	186,10	0,22638	0,24542

²² Szerzej na ten temat: <http://daniny.wro24.com.pl/index.php/42-system-podatkowy-w-polsce/oplata/51-oplata-eksploatacyjna>, data dostępu: 22 maja 2013 r.

²³ Dla każdego podatnika rozliczającego się w tej formie stawki podatku płaconego w formie karty podatkowej ustala w decyzji właściwy naczelnik urzędu skarbowego: na podstawie danych przedstawionych przez podatnika we wniosku PIT-16 i kwot określonych w tabeli stanowiącej załącznik nr 3 do ustawy z dnia 20 listopada 1998 r. o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne; <http://ryczałt.wieszjak.pl/karta-podatkowa/313305,Karta-podatkowa-2013-stawki.html>, data dostępu: 21 maja 2013 r.

²⁴ GUS, *Gospodarka finansowa jednostek samorządu terytorialnego 2011*, Warszawa 2012, s. 59.

Podatek od środków transportowych	560,60	596,50	0,77527	0,78662
Opłata targowa	142,50	148,60	0,19707	0,19596
Opłata skarbowa	225,70	217,40	0,31213	0,28669
Dochody z majątku	2 628,20	2 602,40	3,6346	3,43186
Pozostałe dochody własne	4 961,75	4 959,50	6,86173	6,54023
Dochody własne – razem	18 491,40	19 309,60	25,5722	25,4641
Pozostałe dochody inwestycyjne	1 968,52	1 949,20	2,7223181	2,57046
Udział w podatku dochodowym od osób prawnych	617,40	757,00	0,85382	0,99828
Udział w podatku dochodowym od osób fizycznych	10 080,30	11 339,80	13,9403	14,9541
Opłata eksploatacyjna	228,80	278,00	13,9403	0,36661
Udziały – razem	10 926,50	12 374,80	15,1105	16,319
Karta podatkowa	45,80	45,20	0,06334	0,05961
Podatek od spadków darowizn	120,90	119,20	0,1672	0,15719
Podatek od czynności cywilno-prawnych	791,30	761,60	1,09431	1,00434
Dochody pobierane przez Urzędy Skarbowe	958,00	926,00	1,32484	1,22114
Dotacje ogółem	17 217,50	18 073,20	23,8105	23,8336
Subwencja ogólna	22 675,80	23 267,60	31,3589	30,6836
Dotacje + subwencja ogólna	39 893,30	41 340,80	55,1694	54,5172

Źródło: obliczenia na podstawie tab. 1.

Według powołanego kryterium kwot tych nie można zaliczyć do dochodów własnych. Zatem kierując się zasadą zachowania bezpieczeństwa przy formułowaniu ocen, do dochodów własnych zaliczono pozostałą część, to jest 74,9% omawianej kwoty.

Z przedstawionych wywodów wynika, że podstawowym źródłem dochodów budżetów gminnych są dotacje i subwencja ogólna – ich zsumowany udział stanowił w 2010 r. 55,17, a w 2011 r. – 54,52% ogółu dochodów gmin. Udziały w dochodach państwowych wynosiły odpowiednio 15,11 i 16,32%. Niewielkie znaczenie miały podatki pobierane przez urzędy skarbowe. Wskaźnik ich udziału to jedynie 1,32 oraz 1,22%.

Udział dochodów własnych ustalonych na podstawie kryterium władztwa podatkowego i własności źródła dochodów to odpowiednio 25,57 oraz 25,46%. Jak wynika z powyższego, samowystarczalność finansowa gmin jest niewielka. Ich dochody opierają się na systemie wyrównawczym. Udział tych środków wynosił odpowiednio 74,43 oraz 74,54%. Są to wyniki znacząco różniące się od uzyskanych przy zastosowaniu kryterium ustawowego.

Możliwe kierunki działań zwiększających samowystarczalność finansową jednostek samorządu terytorialnego

Władze samorządowe winny się czuć gospodarzami na swoim terenie. Przy małym udziale dochodów własnych są one poddawane różnym centralnym ograniczeniom, co może pomniejszać możliwości rozwojowe gmin. Nie ulega wątpliwości, że do zmian należy podchodzić z najwyższą ostrożnością, tak aby nie rozregulować funkcjonujących mechanizmów zarządzania.

Wydaje się, że dochody przekazywane gminom, a pobierane przez urzędy skarbowe mogą w przyszłości stanowić dochód budżetu państwa. Dochody z tytułu podatku od spadków i darowizn ze względu na nieregularność występowania okoliczności uzasadniających wymiar podatku są w skali gminy trudne do precyzyjnego planowania. W skali działania urzędów skarbowych, która generalnie odpowiada terytorium powiatu, planowanie dochodów wydaje się możliwe.

Zarówno podatek od czynności cywilnoprawnych, jak i podatek od spadków i darowizn może dostarczać gminom problemów związanych z ustaleniem podstawy opodatkowania w bardziej złożonych przypadkach (np. dzieł sztuki, kosztowności, majątku nieruchomego itp.). Wspecjalizowany aparat urzędów skarbowych tego typu problemy może rozwiązywać daleko sprawniej niż gminy.

Administrowanie opodatkowaniem w formie karty podatkowej podlega faktycznie urzędom skarbowym, do których należy też kontrola w tym zakresie. Nie ma zatem istotnych przesłanek, aby przesunąć dochody z tej formy opodatkowania do budżetu państwa. Pomniejszenie dochodów gmin z tytułu przekazania wpływów z wymienionych podatków nie będzie istotne. Jak wynika z danych liczbowych zawartych w tab. 2, łączny udział wpływów z wymienionych podatków stanowił w 2010 r. 1,32%, a w roku

następnym jedynie 1,22%. Przesunięcie tych dochodów do budżetu państwa nie wpłynie w istotnym stopniu na dochody budżetów gmin, a uporzędkuje wymiar, pobór i egzekucję podatków.

Teoria finansów formułuje wiele funkcji podatków. Oprócz najważniejszej, fiskalnej, która – najogólniej rzecz biorąc – polega na zasilaniu budżetu państwa i samorządów, wymienia redystrybucyjną i stymulacyjną funkcję podatków²⁵. Stymulacja podatkowa polega na skłanianiu podatników do pożądanego zachowania poprzez stosowanie bodźców pozytywnych – obniżek lub negatywnych – zwwyżek podatkowych. Oznacza to, że podatki mogą być wykorzystywane w procesie zarządzania²⁶. Szczególnie skutecznym obszarem stosowania takich bodźców wydaje się podatek od nieruchomości, a stosowane ulgi mogą polegać na obniżeniu stawek podatku, np. pod warunkiem tworzenia nowych miejsc pracy, zatrudnienia osób bezrobotnych, umożliwienia odbycia stażu, zatrudnienia absolwentów itp.²⁷ Samorządy lokalne stosunkowo chętnie stosują tego typu ulgi i zwolnienia podatkowe. Szacuje się, że w 2010 r. osiągnęły kwotę 2 mld złotych²⁸. Pojawia się tutaj fundamentalny i trudny do rozstrzygnięcia problem sprzeczności między fiskalną a stymulacyjną funkcją podatków.

Wydaje się celowe, aby udziały w podatku dochodowym od osób fizycznych zastąpić lokalnymi dodatkami do tego podatku. Rozwiązanie takie umożliwiłoby prowadzenie uzasadnionej polityki podatkowej w zakresie tego podatku i tym samym stanowiło przesłankę wyznaczania możliwych do osiągnięcia pozafiskalnych celów opodatkowania. Przewaga dodatków nad udziałami nie budzi wątpliwości. Jednostki samorządu terytorialnego nie mają żadnego wpływu na udziały, nie mają one żadnych oddziaływań motywacyjnych. Nie wymają działań w celu ich uzyskania. O dodatkach decydować będą mogły samodzielnie. Takie zmiany mogłyby dokonywać się ewolucyjnie i stopniowo zostać przeniesione na udziały w podatku dochodowym od osób prawnych²⁹.

²⁵ Szerzej na ten temat: J. Rutkowski, *Podatek dochodowy od osób fizycznych w Polsce lat 90-tych*, Łódź 2000, s. 27–34.

²⁶ Por. idem, *Wybrane elementy zarządzania przez podatki w jednostkach samorządu terytorialnego*, [w:] *Wybrane aspekty zarządzania i gospodarowania w sektorze publicznym*, red. D. Stawasz, seria: Folia Oeconomica, nr 215, Łódź 2008, s. 27–41.

²⁷ Por. idem, *Zarządzanie dochodami budżetów lokalnych*, [w:] *Współczesne problemy zarządzania finansami lokalnymi*, red. A. Kożuch, K. Brzozowska, Kraków 2006, s. 35–71.

²⁸ Por. *Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy, konieczne działania. Raport o stanie samorządności terytorialnej w Polsce*, red. J. Hausner, Kraków 2013, s. 50.

²⁹ Ibidem.

Są to tylko wybiórczo zasygnalizowane mechanizmy usprawniające zarządzanie dochodami gmin. Mają one charakter porządkujący i decentralizujący niektóre możliwe do stanowiące dochody. Należy mieć jednak na względzie, że decentralizacja umacnia jednostki silniejsze i osłabia jednostki o mniejszym potencjale ekonomicznym. Prowadzić to może do pogłębienia dysproporcji rozwojowych. Zatem wprowadzenie jakichkolwiek reform w zakresie dochodów własnych musi pociągnąć za sobą zmiany w systemie subwencjonowania gmin.

Można jednak domniemywać, że dochodami wypracowanymi samodzielnie przez gminę zarządza się bardziej racjonalnie niż otrzymywanymi subwencjami i dotacjami, racjonalizacji gospodarowania sprzyja zatem maksymalizacja udziału dochodów własnych.

Nie ulega wątpliwości, że zmiana instrumentarium dochodowego gmin wymaga prowadzenie wnikliwych dalszych badań.

An evaluation of self-sufficiency of the municipal budget - an microeconomic analysis (for 2010-2011)

Summary

The principle of subsidiarity, which is a part of ratified by Poland Maastricht Treaty, requires that all system solutions and decisions should be taken closely to the citizens. This is connected with the process of decentralization, increased autonomy and self-sufficiency of local governments. Self-sufficiency is a situation of financing expenditures by the own income. In the theory of finance there are a lot of definitions of own income. Own income are the income with respect to which local government has the attribute of control or is the owner of the source of the income. The Act on Local Government Revenue far more widely recognizes municipal revenues. In accordance with the act official statistical reports are made. This article is focused on the differences between an assessment of the degree of self-reliance calculated according to the act and the alternative criterion of the tax control and the ownership of the sources of the incomes. The result of this comparison has not only the economic but also political dimension in the context of the valuation of financial position of the municipalities.

Keywords: local government, own income, classification, self-sufficiency