

BENEDYKT OPAŁKA

Szkoła Główna Handlowa w Warszawie

DOCHODY BUDŻETOWE GMIN W POLSCE W LATACH 2004-2011 W UKŁADZIE PRZESTRZENNYM

Abstract: Budget Revenues of Municipalities in the Spatial Structure in Poland in the Years 2004-2011. In terms of financial crisis an important direction of activity of local governments in Poland is creating new ways to increase operational efficiency, improve the efficiency of resource allocation and improve efficiency in the long term. This also means the need to analyze and evaluate revenues, as one of the most important sources of financing development projects. This paper presents the results of the research on budgets of self-government at the regional and local levels in the period 2004-2011.

In general, there was a significant increase in revenue of municipalities, contributing to increase the scope of investments made by local government units as their own tasks. In terms of the study, total budget revenue of municipalities have increased in all categories analyzed. At the same time there was observed considerable variation in the level and structure of budget revenues of municipalities. In the initial period of Polish membership in the EU reducing of inter-regional disparities appeared in a very limited scope. Such differences should be considered as a normal phenomenon, but the stability of the observed disparities in income levels seems to be negative. Analysis of municipal budgets indicates that despite interregional differences, there are also significant differences in income levels of municipal budgets inside the individual regions.

Key words: Budget economy of local government, public finance, regional and local development, regional policy.

Wprowadzenie

Doświadczenia ostatnich lat wyraźnie wskazują, że coraz większego znaczenia nabiera potrzeba skutecznego zarządzania zasobami publicznymi, jakie są stawiane do dyspozycji Polski, w tym również zasobami finansowymi powiązanych z zakresem kompetencji jednostek samorządu terytorialnego. W warunkach kryzysu finansów publicznych ważnym kierunkiem aktywności jednostek samorządu tery-

torialnego jest poszukiwanie metod zwiększania skuteczności działania, podniesienia efektywności alokacji zasobów oraz racjonalizacji gospodarowania w dłuższym okresie. W takim znaczeniu ważne jest usprawnianie metod zarządzania środkami finansowymi w ramach budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jak również innymi zasobami pochodzącymi ze zróżnicowanych źródeł.

We współczesnych koncepcjach rozwoju regionalnego i lokalnego istotne znaczenie przypisuje się rozwojowi kształtowanemu przez czynniki o charakterze endogenicznym. Oznacza to, że rozwój powinien być inicjowany i realizowany z wykorzystaniem zasobów własnych, takich jak kapitał, praca oraz zasoby instytucjonalne i lokalna infrastruktura [Klasik 1996]. Istotną rolę w tym procesie odgrywają jednostki organizacyjne sektora finansów publicznych, które w sposób naturalny stały się beneficjentami wsparcia ze strony Unii Europejskiej w ramach polityki spójności. Okres programowania 2007-2013 jest czasem dalszych głębokich zmian społeczno-gospodarczych w Polsce, zauważalnych szczególnie wyraźnie w ujęciu regionalnym i lokalnym. Odnotowano jednocześnie wzrost znaczenia jednostek samorządu terytorialnego, w tym szczególnie zwiększenie roli regionu jako jednostki przestrzennej oraz ekonomiczno-administracyjnej w procesach rozwoju społeczno-gospodarczego.

Główną przesłanką podjęcia tematu prezentowanego opracowania jest potrzeba oceny racjonalności i efektywności gospodarowania zasobami publicznymi w sektorze publicznym w Polsce w procesie dalszej integracji z Unią Europejską. Obecna sytuacja sektora finansów w sferze finansów jednostek samorządu terytorialnego skłania do głębokiej weryfikacji procedur związanych z finansowaniem inwestycji, co wymaga stosowania precyzyjnych metod badawczych w zakresie wyłaniania potrzeb oraz definiowania zadań. Wiąże się to również z koniecznością implementacji zaawansowanych metod analizy i oceny dochodów budżetowych, jako jednego z ważniejszych źródeł finansowania przedsięwzięć rozwojowych.

1. Charakterystyka dochodów gminnych jednostek samorządu terytorialnego w układzie regionalnym i powiatowym

Jednym z ważniejszych atrybutów samorządu terytorialnego w Polsce jest samodzielność finansowa. Wiąże się ona z uprawnieniem do opracowywania i realizacji własnych planów finansowych w formie budżetów rocznych. Budżety jednostek samorządu terytorialnego stanowią zatem główny instrument finansowania zarówno zadań o charakterze bieżącym, jak również finansowania zadań o charakterze rozwojowym. Dochody budżetowe kształtowane są na podstawie zbioru zasad ujętych w formie zapisów ustawowych, zatem swoboda kształtowania dochodów została znacznie ograniczona. Ocena samodzielności i stabilności finansowej samorządu terytorialnego, a tym samym nieprzerwanym dostarczaniu usług publicznych i zdolno-

ści do perspektywicznego zarządzania zasobami danej jednostki administracyjnej, dokonywana jest głównie na podstawie struktury źródeł zasilania finansowego. Podkreśla się przy tym istotę zachowania zasady adekwatności, wskazującej na potrzebę dostosowania środków finansowych do zakresu realizowanych zadań.

Badania dochodów jednostek samorządu terytorialnego, a w szczególności gmin, stanowią ważny kierunek analiz ze względu na ich bezpośredni wpływ na zakres zmian oraz tempo procesów rozwojowych. Z tych powodów uzasadnione jest prowadzenie badań dotyczących systemowego kształtowania źródeł dochodów budżetowych jednostek samorządu terytorialnego, strumieni zasilania jednostek samorządu terytorialnego w środki finansowe, a w szczególności zagadnienia relacji dochodów określanych jako własne oraz dochodów zewnętrznych, do których zaliczane są w tym przypadku transfery z budżetu państwa i różnego rodzaju dotacje z funduszy publicznych. Wysoki poziom dochodów własnych, w powiązaniu z zachowaniem ich stabilności, należy zaliczyć do grupy głównych wyznaczników samodzielności finansowej samorządu terytorialnego. Jednocześnie dochody o charakterze zewnętrznym, mimo ich niewątpliwie ograniczającego charakteru w zakresie samodzielności finansowej, pełnią funkcję wsparcia wybranych obszarów w ramach polityki rozwoju koordynowanej przez instytucje administracji państwowej. Gromadzenie środków budżetowych jest istotnym elementem samodzielności w zarządzaniu finansami, nie należy jednak pomijać analizy swobody, jaką mają samorządy pod względem wydatkowania środków budżetowych. W obecnych uwarunkowaniach, według opinii Węgrzyna [2006], do samodzielności dochodowej w samorządach przywiązuje się większą wagę niż do samodzielności wydatkowej, a przyczyn takiego podejścia należałoby poszukiwać w obszarze powiązań między poziomem dochodów własnych a zwiększeniem możliwości podejmowania samodzielnych decyzji. Kwestia podziału kompetencji oraz zakresu wpływu administracji rządowej na zarządzanie zasobami publicznymi, w tym szczególnie zasobami finansowymi jednostki samorządu terytorialnego, pozostaje wciąż aktualnym tematem dyskusji.

W przedłożonym opracowaniu zaprezentowano wyniki szerszych badań budżetów samorządu terytorialnego na poziomie regionalnym i lokalnym. Jak wynika z materiału liczbowego zaprezentowanego w tab. 1 oraz prezentacji graficznej, na przestrzeni lat 2004-2011 dochody ogółem budżetów gmin w układzie regionalnym zwiększyły się niemal dwukrotnie. Na względnie proporcjonalny wzrost dochodów budżetowych gmin oddziaływały te strumienie pieniężne, które generowane były na podstawie przepisów ustawowych. Biorąc jednak pod uwagę różnorodność gmin i ich bazę dochodową należy uznać niewielkie zróżnicowanie dynamiki dochodów gmin za zjawisko zastanawiające. Należy przypuszczać, że dochody budżetowe realizowane były na podstawie własnych zróżnicowanych strumieni pieniężnych w gminach w poszczególnych regionach. Ten względnie proporcjonalny wzrost dochodów był zatem wynikiem oddziaływania zróżnicowanych czynników, które w skali regionów prowadziły do kompensacji poszczególnych strumieni dochodów. Regionem o największym poziomie dochodów

Tabela 1

Dochody ogółem budżetów gmin w układzie regionalnym w tys. zł

Wyszczególnienie	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Łódzkie	4 583 985,0	5 049 398,3	5 714 801,5	6 317 292,3	6 984 395,9	7 292 593,8	7 729 434,6	8 096 539,7
Mazowieckie	11 971 122,6	14 116 509,6	16 511 129,0	18 497 204,2	19 773 801,3	19 925 673,2	21 124 738,4	22 550 652,6
Małopolskie	5 752 538,5	6 578 323,0	7 487 377,9	8 558 324,2	9 207 382,6	9 735 836,4	10 836 991,1	11 206 934,4
Śląskie	9 315 618,3	10 283 316,7	11 288 066,7	12 714 840,5	13 705 127,8	13 962 266,9	15 209 687,5	15 837 955,6
Lubelskie	3 577 931,9	3 968 760,8	4 437 616,1	4 875 969,6	5 316 858,9	5 581 208,4	6 290 945,0	6 753 609,9
Podkarpackie	3 434 526,9	3 926 325,6	4 475 879,3	4 915 184,6	5 377 357,7	5 621 644,4	6 628 740,4	6 744 350,2
Podlaskie	2 055 784,4	2 363 124,3	2 642 028,4	2 861 281,8	3 147 025,7	3 547 451,7	3 843 309,4	4 036 005,4
Świętokrzyskie	2 076 577,5	2 345 162,0	2 700 448,9	2 855 936,0	3 177 226,7	3 480 946,0	4 097 354,5	4 133 768,2
Lubuskie	1 796 089,3	2 127 473,0	2 288 808,8	2 641 628,9	2 669 395,1	2 874 111,5	3 071 201,7	3 141 354,8
Wielkopolskie	6 082 089,7	6 986 068,6	7 640 821,4	8 730 786,3	9 570 628,4	9 704 198,4	10 347 944,2	10 987 452,6
Zachodniopomorskie	3 179 133,6	3 662 523,1	4 051 799,8	4 532 631,1	4 912 423,7	5 063 772,1	5 290 953,9	5 696 307,1
Dolnośląskie	5 743 208,9	6 518 538,4	7 445 630,5	8 306 577,4	8 535 019,4	8 772 927,3	9 864 222,6	10 542 859,2
Opolskie	1 720 778,8	1 975 321,0	2 199 808,9	2 451 167,0	2 596 528,6	2 634 887,9	2 905 513,2	2 969 172,0
Kujawsko-Pomorskie	3 737 932,4	4 262 125,7	4 776 372,0	5 359 852,2	5 906 969,2	6 016 157,8	6 448 633,9	6 807 057,3
Pomorskie	4 468 653,9	5 007 756,6	5 772 321,3	6 618 508,2	6 945 343,9	6 964 458,3	8 024 447,3	8 366 932,7
Warmińsko-Mazurskie	2 566 332,3	2 912 264,3	3 277 226,2	3 639 369,9	3 936 106,3	4 031 522,4	4 481 976,7	4 819 505,8

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Banku Danych Lokalnych, GUS, 2012 (tab. 1-4).

było woj. mazowieckie, gdzie w 2011 r. odnotowano dochody łączne budżetów gmin na poziomie 22,5 mld zł. Drugim regionem o relatywnie wysokich dochodach gmin ogółem było woj. wielkopolskie, a w następnej kolejności dolnośląskie.

Należy zauważyć, że w badanym w okresie nastąpiło znaczne rozwarstwienie dochodów gmin w układzie regionalnym. O ile w 2004 r. obszar zmienności między regionem o najwyższych dochodach a regionem o najniższych dochodach wynosił ponad 10,25 mld zł (woj. mazowieckie a woj. opolskie), o tyle w 2011 r. obszar zmienności między tymi dwoma regionami wynosił już 19,58 mld zł. Zgodnie z danymi tab. 1 rozwarstwienie dochodów budżetowych gmin w układzie regionalnym dotyczyło również, choć w mniejszej skali, pozostałych regionów w Polsce. Zmiany w poziomie dochodów ogółem przedstawiono na ryc.1 (ryc. 1-4 – patrz wkładka, s. 17, 18).

Wyniki analiz dochodów budżetowych gmin wskazują, że na przestrzeni lat 2004-2011 nastąpiły istotne pozytywne zmiany, zwłaszcza w łącznym poziomie tych dochodów. Jak wcześniej wspomniano, w dość krótkim czasie dochody budżetów gmin uległy niemal podwojeniu. Wskaźniki zmian w poziomie dochodów w kolejnych latach objętych analizą wykazały znacznie wyższy poziom niż wskaźniki o charakterze makroekonomicznym, wskaźniki dotyczące dynamiki zatrudnienia, dynamiki wynagrodzeń oraz konsumpcji. Oznacza to, że istotnie poprawiły się możliwości alokacyjne gmin pod kątem realizacji nowych przedsięwzięć rozwojowych. Tak duża zmiana w poziomie dochodów w sposób widoczny poprawiła również sytuację w zakresie realizacji wydatków bieżących gmin.

Dodatkową ilustrację stanowi przedstawiony na ryc. 2 przegląd dochodów budżetów gmin w układzie powiatowym. Z materiału źródłowego oraz prezentacji graficznej wynika, że w omawianym okresie nastąpiło przesunięcie większości gmin w Polsce do wyższych kategorii dochodów budżetu według przyjętej skali. Wyższą dynamikę zmian w poziomie dochodów budżetowych wykazały miasta na prawach powiatu oraz gminy powiązane przestrzennie i gospodarczo z tymi miastami. W gminach o przewadze rolnictwa, zmiany w poziomie dochodów nie charakteryzowały się już taką dynamiką. W niektórych jednostkach w układzie powiatowym przesunięcie do wyższych kategorii dochodowych nie nastąpiło. Należy pamiętać, że w każdym z wymienionych wyżej przypadków występowało oddziaływanie wielu czynników, które w znaczny sposób warunkowały zmiany w poziomie dochodów gmin. Taka sytuacja miała m.in. miejsce w miastach na prawach powiatów, a także gminach przygranicznych woj. podkarpackiego i podlaskiego.

Dla lepszego rozpoznania sytuacji w zakresie dochodów budżetowych gmin w latach 2004-2011, uzasadnione jest poddanie analizie głównych źródeł dochodów oraz zmian w wielkości strumieni dochodów przez nie generowanych. Przede wszystkim należy zwrócić uwagę na dochody własne budżetów gmin. Na podstawie danych zamieszczonych w tab. 2, można wnioskować, że zmiany w poziomie dochodów ogółem w dużym stopniu wiązały się właśnie ze wzrostem dochodów własnych. W latach 2004-2011 we wszystkich regionach w Polsce nastąpił niemal dwukrotny

wzrost dochodów budżetowych gmin z tego tytułu. Na tak znaczny wzrost dochodów istotny wpływ wywarły dwie grupy czynników. Pierwszą z nich były regulacje prawne nadające gminom legitymację do ukształtowania opłat z tytułu przynależnych im podatków na odpowiednio wyższym poziomie, jak choćby ustawowe regulowanie wysokości stawek przy naliczaniu podatku od nieruchomości. Drugą grupę czynników stanowiły rzeczywiste zmiany bazy podatkowej, będące rezultatem procesów rozwojowych w gminach.

W zakresie dochodów własnych nastąpiło dalsze zróżnicowanie sytuacji dochodowej gmin w układzie województw. Pogłębieniu uległy wartości obszaru zmienności między dochodami własnymi gmin w układzie regionów. W 2004 r. największe różnice wystąpiły między gminami województw: mazowieckiego oraz podlaskiego, świętokrzyskiego i lubuskiego. Sytuacja taka wystąpiła również w 2011 r., choć obszar zmienności był już znacznie większy. O ile w 2004 r. obszar zmienności między woj. mazowieckim a podlaskim wyniósł 7,03 mld zł, o tyle już w 2011 r. obszar zmienności między tymi dwoma województwami wyniósł 12,53 mld zł.

Odnotowane różnice w poziomie dochodów gmin w układzie regionalnym można uznać za zjawisko normalne ze względu na ich zróżnicowaną wielkość, bazę dochodową oraz ogólny poziom rozwoju społeczno-gospodarczego, natomiast zwiększanie się obszaru zmienności można uznać za zjawisko negatywne. Następuje bowiem rozwarstwienie gmin w układzie regionów z punktu widzenia ich możliwości w zakresie realizacji inwestycji. Szczegółowe wyjaśnienie przyczyn opisanych zjawisk wymaga jednak przeprowadzenia pogłębionych badań, a zwłaszcza związków korelacyjnych między zasobami publicznymi gmin a warunkami realizacji inwestycji gminnych, jakie wynikają z uwarunkowań gospodarki rynkowej.

Jak wynika z danych szczegółowych, dotyczących dochodów własnych gmin, zgrupowanych w układzie powiatowym, w 2004 r. relatywnie najgorsza sytuacja występowała w regionach północnej oraz wschodniej Polski. W poszczególnych regionach, zgodnie z ryc. 5, obserwowano wyraźne wewnątrzregionalne zróżnicowanie gmin pod względem wielkości dochodów własnych. Przykładowo, taka sytuacja wystąpiła w woj. mazowieckim, gdzie gminy w powiatach sąsiadujących z aglomeracją warszawską wykazywały najniższy poziom dochodów zgodnie z przyjętą skalą analizy. Relatywnie wysoki poziom jednorodności wykazało woj. śląskie oraz opolskie, w których występowała korzystna sytuacja pod względem wielkości dochodów własnych, jak również woj. podkarpackie i lubelskie oraz podlaskie, w których poziom dochodów własnych gmin był ogółem relatywnie niski.

Dochody własne stanowią najważniejszy strumień zasilający budżety gmin, na co wskazują badania udziału tej kategorii dochodów w dochodach ogółem. Najwyższy udział dochodów własnych w dochodach ogółem w 2004 r. odnotowano w woj. mazowieckim i stan taki utrzymał się do 2011 r., choć w tym roku wyniósł o 2,6 pkt proc. mniej. Szczegółowe wyniki badań tej kategorii dochodów w ujęciu porównawczym przedstawiono w tab. 2.

Tabela 2

Udział dochodów własnych w dochodach ogółem budżetów gmin
w układzie regionalnym (w %)

Wyszczególnienie	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Łódzkie	54,3	53,4	51,9	55,1	57,9	53,0	53,1	54,3
Mazowieckie	66,0	67,8	67,7	69,6	71,2	68,2	64,7	63,4
Małopolskie	47,9	46,4	46,9	51,1	52,2	50,1	45,8	48,5
Śląskie	59,3	58,8	56,8	59,2	64,7	61,3	59,2	58,0
Lubelskie	39,3	38,5	37,4	39,5	42,6	38,1	36,3	37,3
Podkarpackie	38,2	36,9	35,8	37,6	42,0	38,3	34,7	37,3
Podlaskie	42,4	41,8	40,2	43,7	47,1	42,7	41,2	44,1
Świętokrzyskie	42,6	39,7	37,8	41,7	45,0	41,8	39,2	40,3
Lubuskie	48,5	46,4	47,7	49,9	53,4	47,3	46,9	50,7
Wielkopolskie	53,6	52,7	51,5	53,6	57,0	55,6	54,9	54,8
Zachodniopomorskie	53,1	53,2	53,0	55,7	58,2	56,0	54,8	53,8
Dolnośląskie	61,1	62,0	62,2	62,7	66,2	63,5	61,1	61,3
Opolskie	54,7	51,8	50,6	51,4	55,9	51,5	50,0	51,3
Kujawsko-Pomorskie	47,2	45,9	45,8	47,1	50,6	48,5	49,0	49,0
Pomorskie	57,1	55,7	55,6	56,5	59,4	56,5	55,4	54,3
Warmińsko-Mazurskie	44,6	42,9	42,7	44,6	47,6	43,6	42,9	43,2

Jak wynika z materiału liczbowego, między gminami poszczególnych regionów w Polsce występowały dość znaczne różnice w udziale dochodów własnych w dochodach ogółem. W 2004 r. najgorsza sytuacja pod tym względem wystąpiła w regionie lubelskim oraz podkarpackim, kiedy odnotowano odpowiednio: 39,3% oraz 38,2% udziału. W 2011 r. dysproporcje te, choć były już nieco mniejsze, ale utrzymały się na zbliżonym poziomie.

Kolejna ważna pozycja po stronie dochodów budżetów gmin, to dochody z tytułu udziału w podatkach stanowiących dochody budżetu państwa, będące sumę dwóch kategorii dochodów: udziału w podatkach stanowiących dochody budżetu państwa z tytułu podatku dochodowego od osób fizycznych oraz w podatkach stanowiących dochody budżetu państwa z tytułu podatku dochodowego od osób prawnych. Wysokość powyższych udziałów należy do tych kategorii ekonomicznych, które są przedmiotem oddziaływania instytucji o charakterze regulacyjnym. Mamy bowiem w przypadku tej kategorii dochodów do czynienia z istotnym problemem podziału strumieni podatkowych, generowanych od dochodów osobistych ludności i będących pochodną sytuacji gospodarczej przedsiębiorstw oraz gmin. Przyjęcie określonego podziału tych strumieni podatkowych musi być zatem konsensusem gwarantującym spełnienie oczekiwań co do zatrzymania części wypracowanej nadwyżki na poziomie lokalnym, ale też uwzględniającym potrzeby budżetu państwa wynikające z innych, ponadgminnych przesłanek.

Na podstawie danych empirycznych można stwierdzić, że dochody z tytułu udziału w podatku od osób fizycznych odgrywają ważniejszą rolę w budżetach gminnych. Analiza szczegółowych danych dotyczących udziału dochodów z tytułu podatku od osób fizycznych w dochodach budżetowych gmin ogółem, zamieszczonych w tab. 3, pozwala stwierdzić, że w 2004 r. najwyższym udziałem – w wysokości 26,7% – charakteryzowało się woj. mazowieckie. W badanym okresie udział ten utrzymywał się na dość stabilnym poziomie, osiągając najwyższą wartość w 2008 r., tj. 28,6%. Podobnie wysoki poziom omawianego wskaźnika odnotowano w woj. śląskim, gdzie wyniósł w 2004 r. 21,4%, a najwyższy poziom – 25,7% – osiągnął w 2008 r. Niskie wartości występowały w woj. lubelskim i warmińsko-mazurskim, natomiast najniższy poziom wskaźnika w 2004 r. odnotowano w woj. podkarpackim – 12,1%.

Na ryc. 4 przedstawiono natomiast szczegółowe wyniki badań udziału dochodów z tytułu udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych w dochodach ogółem budżetów gmin w układzie powiatowym. Zgodnie z przedstawioną ilustracją graficzną, w latach 2004-2011 podatek dochodowy od osób fizycznych zwiększył znacznie swój udział. W 2004 r. tylko w 53 powiatach, grupujących gminy pod kątem udziału podatku od osób fizycznych w dochodach z tytułu udziału w podatkach stanowiących dochody budżetu państwa, wartości powyższego wskaźnika kształtowały się między 97,0 a 99,9%. W 2011 r. liczebność ta kształtowała się już na poziomie 98 powiatów. Spośród ogółu powiatowych jednostek samorządu terytorialnego poddanych anali-

Tabela 3

Udział dochodów z tytułu podatku dochodowego od osób fizycznych w dochodach ogółem budżetów gmin w układzie regionalnym w %

Wyszczególnienie	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Łódzkie	17,7	18,7	19,0	21,4	21,5	19,3	18,1	19,1
Mazowieckie	26,7	25,5	25,3	28,1	28,6	27,9	26,0	25,4
Małopolskie	16,7	17,3	17,8	19,6	20,9	18,9	17,1	18,3
Śląskie	21,4	22,6	23,2	25,3	25,7	23,1	21,3	22,6
Lubelskie	13,2	13,8	14,6	16,4	16,9	14,6	13,1	14,0
Podkarpackie	12,1	12,3	12,8	14,2	15,1	12,8	10,8	12,3
Podlaskie	13,8	14,9	14,9	17,3	17,8	14,8	13,3	14,3
Świętokrzyskie	14,3	14,0	13,9	16,2	16,6	14,1	12,2	13,6
Lubuskie	14,6	14,6	16,0	17,2	19,1	16,3	15,2	16,7
Wielkopolskie	18,4	18,7	19,7	21,3	21,6	20,6	19,1	19,7
Zachodniopomorskie	15,7	15,8	16,8	19,0	19,6	18,0	17,0	17,5
Dolnośląskie	16,8	17,2	17,7	20,1	22,0	20,6	18,2	18,4
Opolskie	15,3	15,4	16,0	17,6	18,8	17,1	15,7	17,0
Kujawsko-Pomorskie	16,0	16,1	16,8	18,5	18,9	17,3	16,0	16,9
Pomorskie	17,4	18,3	18,4	20,4	21,7	20,8	17,9	18,5
Warmińsko-Mazurskie	13,4	14,1	14,7	16,6	17,1	15,4	13,5	14,0

zie, największą grupę, jeśli chodzi o wspomniany udział stanowiły gminy o wartości wskaźnika w przedziale od 90,0 do 95,0%. W 2011 r. w przedziale tym znajdowały się już 124 jednostki powiatowe samorządu terytorialnego, grupujące badane gminy. Ogólnie w latach 2004-2011 w gminach grupowanych w układzie powiatowym nastąpiło przesunięcie znacznej części jednostek samorządu terytorialnego do wyższego poziomu wskaźnika udziału według skali oceny przyjętej do badania. O ile w 2004 r. poziom wskaźnika dla ogółu gmin zgrupowanych w układzie powiatów o wartości 90% był przekroczony w gminach zgrupowanych w 314 powiatach, o tyle już w 2011 r. wskaźnik ten był przekroczony przez gminy zgrupowane w 342 powiatach.

Biorąc pod uwagę dochody gmin z tytułu udziału w podatku dochodowym od osób prawnych należy stwierdzić, że nie stanowią one istotnej pozycji w strukturze dochodów ogółem gminy. W znacznym stopniu sytuacja dochodowa gmin w tym zakresie jest funkcją celu przedsiębiorstw, które nie zawsze jako miernik swojej działalności stosują nadwyżkę finansową, a raczej są skłonne stosować bardziej wyspecjalizowane mierniki, jak choćby wzrost wartości firmy, co w rezultacie prowadzi do obniżenia części bazy podatkowej obejmującej przedsiębiorstwa. Z tych też powodów możemy mieć do czynienia nawet z relatywnie dużymi przedsiębiorstwami, które odprowadzają niski podatek dochodowy. W układzie regionalnym występuje wyraźne przestrzenne zróżnicowanie rozmieszczenia przedsiębiorstw zorganizowanych jako osoby prawne.

W ostatnich latach ważnym źródłem dochodów budżetów gmin stały się środki przekazywane w ramach polityki spójności Unii Europejskiej. Środki te w chwili obecnej traktowane są jako źródła dochodów, mimo że stanowią w istocie dofinansowanie o charakterze bezzwrotnym na rzecz przedsięwzięć inwestycyjnych oraz projektów o charakterze rozwojowym. Środki te stały się ważnym czynnikiem stymulującym rozwój społeczno-gospodarczy na poziomie gmin, gdyż łączenie środków własnych ze wsparciem wyrażającym się dofinansowaniem projektów stworzyło w Polsce nową jakościowo sytuację zwiększenia stopy inwestycji, zwłaszcza w sferze zadań o charakterze infrastrukturalnym. W opracowaniu przedstawiono dane liczbowe dotyczące dochodów gmin z tytułu realizacji przedsięwzięć współfinansowanych ze środków unijnych. Ze względu na brak ciągłości danych oraz ich ograniczoną porównywalność, zwłaszcza okresu 2004-2009 z 2010-2011, w badaniu przedstawiono analizę obejmującą jedynie lata 2010 oraz 2011.

W celu oceny zasobu i dynamiki zmian środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej w badaniu wyodrębniono dochody budżetów gmin pozyskane z tytułu finansowania i współfinansowania programów i projektów unijnych bez środków krajowych, tj. wyłączając z nich środki z budżetu państwa lub inne przekazane jako współfinansowanie programów i projektów realizowanych z udziałem środków z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności UE. Jak wynika z tab. 4, w jednostkach samorządu terytorialnego na poziomie gminnym w układzie regionalnym wykorzystanie środków unijnych wykazywało istotne różnice międzyregionalne. Najwyższy

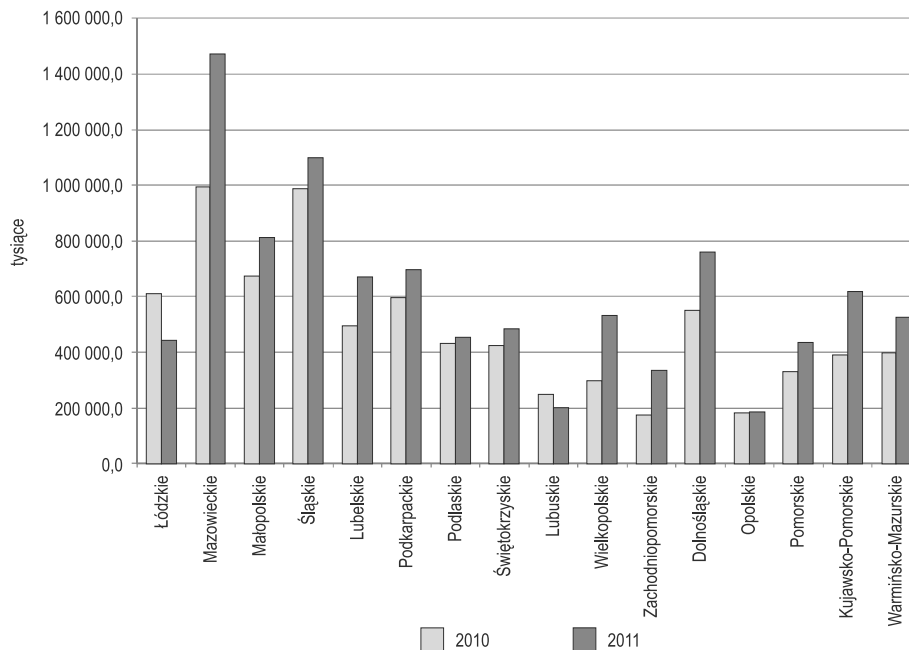
Tabela 4

Dochody budżetów gmin pozyskane z tytułu finansowania
i współfinansowania programów i projektów unijnych (bez środków krajowych)
w układzie regionalnym w tys. zł

Wyszczególnienie	2010	2011
Łódzkie	610 076,8	444 796,9
Mazowieckie	994 221,2	1 473 347,7
Małopolskie	674 288,7	814 317,5
Śląskie	987 531,2	1 101 767,4
Lubelskie	495 110,0	672 576,4
Podkarpackie	595 433,9	695 708,2
Podlaskie	431 720,1	455 170,2
Świętokrzyskie	425 692,1	485 785,2
Lubuskie	248 139,9	199 830,0
Wielkopolskie	296 297,5	533 172,3
Zachodniopomorskie	175 716,0	334 125,3
Dolnośląskie	550 130,2	758 633,0
Opolskie	181 173,0	185 758,1
Kujawsko-Pomorskie	332 282,2	436 947,9
Pomorskie	389 284,5	617 727,9
Warmińsko-Mazurskie	398 112,6	523 780,0

wolumen środków finansowych w 2010 r. został skierowany do gmin zlokalizowanych na obszarach woj. mazowieckiego, śląskiego i małopolskiego. Niski poziom wykorzystania powyższych środków odnotowano natomiast w woj. zachodniopomorskim, opolskim i lubuskim. Istotne zmiany w zakresie wykorzystania środków unijnych nastąpiły w 2011 r. Liderem pod względem wolumenu pozyskanych środków unijnych przez gminy pozostało woj. mazowieckie, dodatkowo zwiększając znacznie poziom wykorzystania powyższych środków w stosunku do roku poprzedniego. Nieco niższą dynamikę wzrostu wielkości środków unijnych jako dochodów budżetów gminy odnotowano w woj. śląskim i małopolskim, które mimo to zachowały wysoką pozycję na tle ogółu województw, podobnie jak w 2010 r. Szczególnie wysoka dynamika zmian w 2011 r. w stosunku do 2010 miała natomiast miejsce w gminach zgrupowanych w woj. wielkopolskim, gdzie dochody gmin w omawianej kategorii wzrosły o 79,9%.

W większości regionów w 2011 r. odnotowano poprawę sytuacji pod względem wysokości dochodów pozyskiwanych przez gminy z tytułu finansowania i współfinansowania programów i projektów unijnych w stosunku do 2010 r. Wyjątkiem było woj. łódzkie, gdzie przy wysokim poziomie dochodów z omawianej kategorii nastąpił spadek o 27,1% w badanym okresie. Drugim przypadkiem, w którym odnotowano spadek powyższego wskaźnika było woj. lubuskie. Interpretację graficzną wielkości dochodów budżetów gmin z powyższej kategorii zaprezentowano na ryc. 5.



Ryc. 5. Dochody budżetów gmin pozyskane z tytułu finansowania i współfinansowania programów i projektów unijnych (bez środków krajowych) w układzie regionalnym w tys. zł

Na ryc. 6 (patrz wkładka, s. 19) przedstawione zostały wielkości dochodów gmin z tytułu finansowania i współfinansowania programów i projektów unijnych w układzie powiatowym w 2011 r. Można zauważyć w tym przypadku wyraźną koncentrację powyższych dochodów na obszarach powiatów położonych w południowej części Polski, jak również środkowo-wschodniej i północnej części kraju.

Niski poziom dochodów kształtował się szczególnie na obszarach powiatów położonych w zachodniej części Polski oraz większości powiatów zlokalizowanych na północnym-wschodzie kraju. Istotnym zjawiskiem jest ponadto bardzo wysoki poziom zróżnicowania pod względem wysokości omawianych dochodów budżetów gmin na obszarach powiatów centralnej Polski, przy wyróżniającej się szczególnie pozycji m.st. Warszawy. Wysoki poziom dochodów w badanej kategorii można zaobserwować na obszarach większości powiatów powiązanych z centrami aglomeracji lub ważniejszymi ośrodkami miejskimi, choć również w tej grupie występowało dość silne zróżnicowanie.

Podsumowanie

Uzyskane wyniki badań pozwalają na sformułowanie wniosku o charakterze generalnym, jakim jest pozytywna ocena gmin w zakresie sytuacji dochodowej budżetów. W latach 2004-2011 szczególnie ważnym zjawiskiem był znaczny wzrost

dochodów budżetowych, co stanowiło realne podstawy do zwiększania zakresu inwestycji podejmowanych przez jednostki samorządu terytorialnego dla realizacji zadań własnych. W perspektywie czasu objętej badaniem, dochody budżetowe ogółem ulegały wzrostowi we wszystkich analizowanych kategoriach. Zaobserwowano jednocześnie pewne nowe zjawiska, w tym zwłaszcza powiększenia dysproporcji między regionami określanymi jako słabiej rozwinięte a regionami, gdzie poziom dochodów był względnie wysoki. Występowanie tego typu różnic należy uznać za zjawisko raczej normalne, jednak również w tym przypadku niepokojąca wydaje się być trwałość obserwowanych dysproporcji w poziomie dochodów.

Wyniki przeprowadzonych badań potwierdzają, że w okresie 2004-2011, tj. początkowym okresie członkostwa Polski w UE, zmniejszanie dysproporcji międzyregionalnych następowało w bardzo ograniczonym zakresie. Nie należałoby jednak interpretować tego zjawiska jako braku aktywności dotyczącej finansowania i realizacji inwestycji na rzecz wyrównywania dysproporcji oraz wspierania rozwoju społeczno-gospodarczego w regionach słabiej rozwiniętych. Nawet znaczne zróżnicowanie w poziomie dochodów, zważywszy na specyfikę zakresu zadań poszczególnych jednostek, mogłoby być uznane za zjawisko o charakterze neutralnym, jednak oceniając możliwości finansowania zadań, zwłaszcza w zakresie rozwoju infrastruktury i z uwzględnieniem kształtowania się cen robót inwestycyjnych na relatywnie jednolitym poziomie, należały jednak uznać to za zjawisko niekorzystne. Analiza budżetów gmin wskazuje ponadto, że poza wspomnianymi różnicami międzyregionalnymi, w obrębie poszczególnych regionów występują znaczne różnice o charakterze wewnątrzregionalnym w poziomie dochodów gmin. Należy pamiętać, że polityka regionalna w Polsce, zgodnie z koncepcją integracji w ramach Unii Europejskiej realizowana jest w warunkach założeń rozwoju zrównoważonego. Wszelkie zatem działania podporządkowane są rygorom wynikającym z istoty polityki rozwoju zrównoważonego, obowiązującej co do zasady i ujętej w Traktacie z Maastricht w 1992 r. Idea rozwoju zrównoważonego w ujęciu europejskim ma zatem relatywnie długą historię i jest dobrze osadzona w realiach społeczno-gospodarczych. Finansowanie przedsięwzięć o charakterze rozwojowym musi więc uwzględniać w wymiarze finansowym wszystkie czynniki, które oddziałują na procesy równoważenia rozwoju.

Zgodnie z ogólnymi założeniami polityki spójności, dochody budżetów jednostek samorządu terytorialnego powinny charakteryzować się wzrostem w kolejnym okresie programowania. Do takiej konkluzji skłaniają wyniki badań oraz sytuacja społeczno-gospodarcza w Polsce, jednak faktyczne rozmiary kapitału o charakterze bezzwrotnym, przeznaczonego na dofinansowanie przedsięwzięć rozwojowych, w tym także projektów inwestycyjnych w jednostkach samorządu terytorialnego, będzie można ocenić po zakończeniu negocjacji dotyczących budżetu Unii Europejskiej na okres 2014-2020. Wobec zjawisk kryzysowych, które stają się wyraźnie zauważalne również w Polsce, można mieć obawy, czy zostaną zrealizowane oczekiwania wobec przyszłego kształtu budżetu UE, w tym szczególnie zakresu wsparcia na rzecz rozwoju.

Literatura

- Dylewski M., Filipiak B, Gorzałczyńska-Koczkodaj M., 2011, *Analiza finansowa budżetów jednostek samorządu terytorialnego*. Municipium, Warszawa.
- Jarosiński K., Opałka B., 2012, *Zarządzanie zasobami publicznymi w warunkach gospodarki budżetowej samorządu terytorialnego w Polsce*. KES-SGH, Warszawa, mat. niepubl.
- Klasik A., 1996, *Zarządzenie rozwojem lokalnym*, [w:] *Zarządzanie rozwojem gminy w zespołach miejsko-przemysłowych*, F. Kuźnik (red.). AE, Katowice.
- Komunikat Komisji Europa 2020 Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*, Komisja Europejska, Bruksela, 3.03.2010.
- Kosikowski C., 2011, *Naprawa finansów publicznych w Polsce*. Wyd. Temida2, Białystok.
- Misiąg W., Tomalak M., 2010, *Zasady podziału środków publicznych między województwa. Rekomendacje dla polityki regionalnej*. MRR, Warszawa.
- Owsiak S. (red.), 2011, *Nowe zarządzanie finansami publicznymi w warunkach kryzysu*. PWE, Warszawa.
- Wernik A. 2011, *Finanse publiczne*. Wyd.2, PWE, Warszawa.
- Węgrzyn L., 2006, *Samodzielni – niesamodzielni*. „Przegląd Komunalny”, nr 6.