

**BENEDYKT OPAŁKA**

Szkoła Główna Handlowa w Warszawie

## **TRANSFERY FINANSOWE DO BUDŻETÓW GMIN W UKŁADZIE PRZESTRZENNYM W POLSCE W LATACH 2007-2015**

**Abstract: Spatial Structures of Financial Transfers to the Budgets of Municipalities in Poland in 2007-2015.** The purpose of the submitted paper was to analyse and assess the budgetary income of local self-government units in Poland. The scope of the study was focused on the main categories of revenue being transferred from the state budget to municipal budgets, which were significantly influencing the financing of public tasks at the local level.

On the basis of the conducted research it can be stated that the increase of the income of municipalities due to participation in personal income tax, which significantly influenced the incomes of municipalities, should be considered as particularly important. This phenomenon was undoubtedly the result of the influence of many economic, social, legal and administrative factors. It was particularly related to the increase in the income of citizens and indirectly to the improvement of the income situation of enterprises. The observed general increase in the part of incomes of the municipalities acquired as a share of the state budget revenues was also an important positive reflection of a number of significant changes introduced in the period of socio-economic transition in Poland.

**Keywords:** Public finance, regional and local economy.

### **Wprowadzenie**

Jednym z ważnych celów transformacji systemowej w Polsce stało się nadanie nowego wymiaru podmiotom i jednostkom organizacyjnym odpowiedzialnym za świadczenie usług publicznych. W szczególności chodziło o precyzyjne zakresienie zadań i kompetencji podmiotów sektora publicznego, z jednoczesnym zapewnieniem tym podmiotom dobrych podstaw finansowania działalności bieżącej oraz finansowania zadań o charakterze rozwojowym. Zadanie to w praktyce okazało się niezwykle trudne ze względu na znacznie rozbudowany i wadliwie finansowany sektor publiczny w gospodarce centralnie administrowanej. Nowe rozwiązania, o które zabiegano, miały prowadzić do poprawy jakości usług świadczonych przez omawianą grupę

podmiotów, ale też nowe rozwiązania miały charakteryzować się określoną efektywnością działania.

Jednym z kierunków działań zmierzających do transformacji sektora publicznego stało się wyraźne rozdzielenie zadań i kompetencji pomiędzy organy państwa oraz organy reaktywowanego samorządu terytorialnego, jak również nadanie wysokiej rangi organom administracji publicznej na poziomie lokalnym jako podmiotu, który w pełni mógłby sprostać realizacji lokalnych zadań publicznych. Ewolucyjne zmiany w strukturze administracji publicznej w Polsce, które miały charakter organizacyjny, wyraźnie dowiodły, że nowy kształt administracji jest podporządkowany procesom rozwojowym finansowanym ze środków własnych jednostek samorządu terytorialnego, a także ze środków o charakterze dotacyjnym, w tym ze środków Unii Europejskiej.

Przez wiele lat początkowego okresu transformacji systemowej rozwoju społeczno-gospodarczego odwoływał się głównie do czynników o charakterze endogenicznym w ramach dostępnych środków budżetowych, wykorzystanie środków w formie dotacji celowych i subwencji powiązane było z określonymi zadaniami, które często wykraczały poza zakres bieżących możliwości jednostek samorządu terytorialnego. Dlatego też nie bez znaczenia pozostaje rola poszczególnych źródeł dochodów budżetowych. Ważne miejsce zajmują dochody przekazywane jednostkom samorządu terytorialnego za pośrednictwem budżetu państwa, które mają charakter zewnętrzny z punktu widzenia budżetów samorządowych.

Celem opracowania jest analiza i ocena dochodów budżetowych gminnych jednostek samorządu terytorialnego w Polsce, obejmujących lata 2007-2015. W trakcie badania zgromadzono obszerny materiał empiryczny, który poddano analizie, jednak ze względu na ograniczone możliwości prezentacji wyników w opracowaniu przedstawiono jedynie sytuację w zakresie dochodów gmin z tytułu udziału w podatkach stanowiących dochody budżetu państwa (PIT i CIT) oraz subwencji. Oznacza to, że zakres problemowy opracowania skoncentrowany został na głównych kategoriach dochodów transferowanych z budżetu państwa na rzecz budżetów gmin, które to dochody w dużym stopniu wpływają na gospodarkę budżetową gmin w Polsce. Prezentowane w opracowaniu strumienie dochodów odgrywają ważną i kluczową rolę, jeśli chodzi o ostateczne ukształtowanie strony dochodowej budżetów gminnych jednostek samorządu terytorialnego. Wyniki wcześniejszych badań wskazywały, że dochody budżetów gminnych jednostek samorządu terytorialnego w układzie wojewódzkim ulegały wyraźnemu zwiększeniu, choć w zależności od wybranych czynników makroekonomicznych, zwłaszcza w okresie kryzysu finansowego, mogły nawet uzyskiwać wartości mniejsze lub równe, jak we wcześniejszych okresach analizy.

Wzrost dochodów z tytułu udziału w podatkach stanowiących dochody budżetu państwa był przejawem pozytywnych zmian zachodzących w gospodarce rynkowej w Polsce, które skutkowały właśnie zauważalnym wzrostem wskaźników o charakterze makroekonomicznym. Niepokój budzą natomiast powiększające się dysproporcje

w poziomie dochodów, w tym zwłaszcza z tytułu udziałów podatkach stanowiących dochód budżetu państwa.

Wyniki analizy nawiązują do badań prowadzonych przez zespół Zakładu Zarządzania w Sektorze Publicznym w Katedrze Rozwoju Regionalnego i Przestrzennego. W trakcie badań zgromadzono obszerny i szczegółowy zasób informacji źródłowych, które dały podstawę do przeprowadzenia szerokich i wielopłaszczyznowych badań sytuacji dochodowej budżetów gmin. Ze względu na ograniczoną objętość opracowania zaprezentowano jedynie najważniejsze wyniki spośród badanych zjawisk w latach 2007-2015.

## **1. Środki finansowe z tytułu udziałów w podatkach stanowiących dochody budżetu państwa przekazywane do budżetów gmin w latach 2007-2015**

Mechanizm zasilania budżetów jednostek samorządu terytorialnego w środki finansowe w Polsce jest dość złożony. Można tutaj wyodrębnić kilka zagregowanych strumieni mających swoje oparcie w zróżnicowanych rozwiązaniach prawnych. W odniesieniu do gmin znaczną pozycją dochodów są strumienie pieniężne przekazywane w formie udziałów w podatkach stanowiących dochody budżetu państwa (PIT i CIT). Zróżnicowany poziom rozwoju społeczno-gospodarczego województw w Polsce implikuje wyraźne dysproporcje w poziomie dochodów. W rezultacie występuje także wyraźne zróżnicowanie międzyregionalne udziałów tej kategorii dochodów w dochodach budżetowych gmin ogółem [Opałka, Jarosiński 2013: 13-28]. W okresie objętym badaniem, czyli w latach 2007-2015, najwyższy bezwzględny poziom dochodów budżetów gmin występował w woj. mazowieckim. O ile w 2007 r. dochody tej kategorii wyniosły 6,10 mld zł, o tyle już w 2011 r. dochody te kształtowały się na poziomie 6,46 mld zł, natomiast w 2015 r. dochody osiągnęły poziom 7,99 mld zł. Relatywnie wysoki poziom dochodów woj. mazowieckiego w stosunku do pozostałych województw wynikał z jego specyfiki, a zwłaszcza z funkcji, jaką pełni obszar metropolitalny m.st. Warszawy wraz z jednostkami osadniczymi funkcjonalnie powiązanymi z miastem.

Relatywnie wysokie dochody odnotowano w omawianym okresie w woj. śląskim, gdzie w 2007 r. dochody te wyniosły 3,48 mld zł, natomiast już w 2011 r. kształtowały się na poziomie 3,87 mld zł, a w ostatnim 2015 r. objętym badaniem wynosiły 4,81 mld zł. W woj. śląskim, podobnie jak w mazowieckim, relatywnie wysokie dochody podatkowe gmin miały swoje źródło w specyfice gospodarczej i społecznej regionu. W woj. śląskim, mimo różnokierunkowych zmian, jeśli chodzi o kondycję przemysłu oraz usług, dały się zaobserwować dodatnie zmiany po stronie dochodów podatkowych ogółem, co musiało znaleźć swoje odbicie w dochodach podatkowych gmin.

Relatywnie niskie dochody budżetów gmin z tytułu udziału w podatkach stanowiących dochody budżetu państwa odnotowano w województwach o mniejszym po-

tencjale społecznym i gospodarczym (opolskie, lubuskie), a także w województwach o relatywnie niskim poziomie rozwoju gospodarczego (podlaskie, świętokrzyskie, warmińsko-mazurskie). W 2007 r., nawiązując do wyników badań empirycznych zamieszczonych w tab. 1, pomiędzy regionami w Polsce występowały wyraźne różnice. Różnica w poziomie zagregowanych na poziomie województw dochodów podatkowych gmin pomiędzy województwami o najwyższym i najniższym wolumenie dochodów wyniosła 5,62 mld zł w 2007 r. (woj. mazowieckie i opolskie), w 2011 r. różnica pomiędzy województwami o skrajnym poziomie dochodów wynosiła 5,92 mld zł (województwo mazowieckie oraz opolskie), natomiast w 2015 r. różnica ta kształtowała się na poziomie 7,31 mld zł (woj. mazowieckie i opolskie).

Tabela 1

Dochody budżetów gmin z tytułu udziału w podatkach stanowiących dochody budżetu państwa razem w układzie wojewódzkim w mln zł

Wyszczególnienie	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Łódzkie	1 458,9	1 620,4	1 539,3	1 529,1	1 674,7	1 751,1	1 825,3	1 963,5	2 128,3
Mazowieckie	6 100,9	6 599,3	6 362,0	6 173,9	6 461,9	6 653,9	6 820,8	7 383,2	7 990,0
Małopolskie	1 824,6	2 117,0	1 996,5	1 979,0	2 192,8	2 266,7	2 385,1	2 568,3	2 794,6
Śląskie	3 480,2	3 809,4	3 443,5	3 466,9	3 870,6	3 953,9	4 120,2	4 474,5	4 805,4
Lubelskie	863,5	961,2	871,5	871,5	1 002,3	1 072,1	1 117,2	1 203,7	1 302,9
Podkarpackie	760,4	871,9	779,2	767,6	897,2	953,2	1 018,9	1 112,7	1 207,6
Podlaskie	528,6	594,8	560,2	539,2	601,7	645,5	678,1	727,1	787,5
Świętokrzyskie	505,0	584,7	545,4	533,1	604,0	627,6	664,5	709,9	756,4
Lubuskie	497,7	552,5	501,8	498,4	559,4	595,2	626,1	669,7	749,8
Wielkopolskie	2 064,2	2 288,4	2 208,6	2 173,9	2 374,0	2 448,1	2 588,0	2 781,6	3 058,5
Zachodniopomorskie	923,7	1 022,7	978,3	952,4	1 053,6	1 076,3	1 129,4	1 209,0	1 329,8
Dolnośląskie	1 875,3	2 096,8	1 996,8	1 979,0	2 171,0	2 378,6	2 432,7	2 570,5	2 835,1
Opolskie	476,6	537,1	498,0	490,1	541,3	561,9	594,6	635,5	683,1
Kujawsko-Pomorskie	1 074,4	1 202,7	1 125,6	1 096,5	1 226,4	1 296,1	1 359,7	1 451,7	1 570,5
Pomorskie	1 479,4	1 647,3	1 566,0	1 552,9	1 683,8	1 708,1	1 823,9	1 964,6	2 137,2
Warmińsko-Mazurskie	640,6	709,6	653,9	637,1	702,8	749,7	792,6	852,8	921,7

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Banku Danych Lokalnych, GUS 2017 (tab. 1-5).

Wzrost dochodów budżetowych gmin w Polsce z tytułu udziału w podatkach stanowiących dochody budżetu państwa (PIT i CIT) wiązał się z oddziaływaniem zróżnicowanych czynników o charakterze społeczno-ekonomicznym, a także administracyjno-prawnym. Różnice te wiązały się ze zmianami wielkości udziałów samorządu terytorialnego w dochodach z tytułu wymienionych podatków, jak również

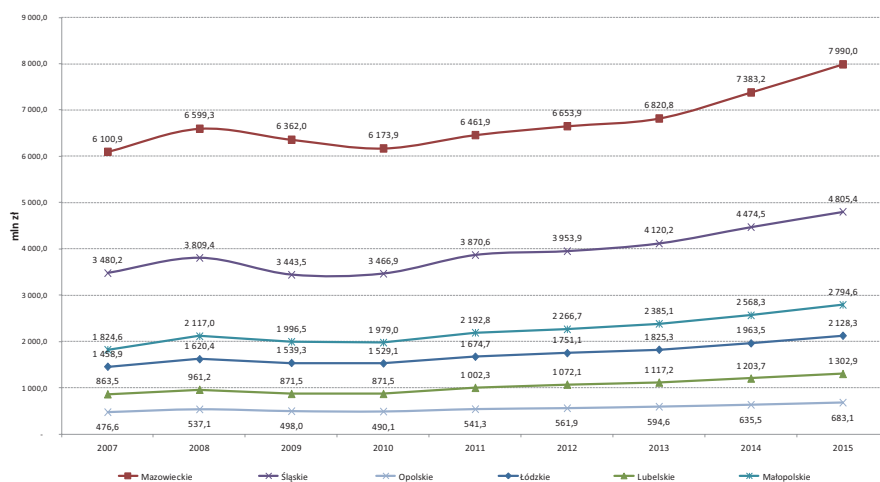
stanowiły pochodną zmian w zakresie dochodów osobistych ludności oraz dochodów podmiotów gospodarczych. Wyraźny wzrost dochodów z tytułu udziału w podatkach stanowiących dochody budżetu państwa był niewątpliwie odzwierciedleniem zmian zachodzących w gospodarce rynkowej w Polsce, które skutkowały zauważalnym wzrostem wskaźników o charakterze makroekonomicznym.

Zastanowienia natomiast wymagają powiększające się dysproporcje w poziomie dochodów z tytułu udziałów w tych kategoriach podatków. W konsekwencji dysproporcje te mogą w znacznym stopniu wpływać na pogłębianie się różnic między zagregowanymi dochodami budżetów gmin w układzie województw. Ten aspekt zmian sytuacji dochodów podatkowych z tytułu PIT i CIT należy rozpatrywać z punktu widzenia celów polityki spójności Unii Europejskiej oraz wynikających z niej mechanizmów z tym związanych, prowadzących do niwelowania dysproporcji pomiędzy regionami. Utrwalenie i pogłębianie się tych różnic oznaczałoby bowiem słabe efekty polityki spójności w stosunku do zamierzeń i celów stawianych przez Wspólnotę w zakresie łagodzenia dysproporcji poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego. Naturalnie należy w tym miejscu poczynić zastrzeżenie, że badane zjawiska kształtowania się poziomu dochodów budżetów gminnych w ujęciu wartości bezwzględnych, w sposób oczywisty podlegają zróżnicowaniu powiązanim z poziomem urbanizacji, uprzemysłowienia oraz zasobów demograficznych na obszarach poszczególnych województw. Pogłębiona ocena zróżnicowań badanej kategorii dochodów w kontekście efektów polityki spójności, wymagałaby przeanalizowania danych w układzie bardziej szczegółowym i zrelatywizowanym, np. w ujęciu określonych kategorii dochodów publicznych w przeliczeniu na 1 mieszkańca, czy też wyodrębnienia i osobnej analizy głównych metropolii.

Dla zilustrowania zachodzących zjawisk zmiany w poziomie zagregowanych dochodów podatkowych gmin w układzie województw dla wybranych jednostek samorządu terytorialnego przedstawiono w formie graficznej na ryc. 1.

Na podstawie zgromadzonych danych empirycznych stwierdzono, że dochody z tytułu udziału w podatku od osób fizycznych odgrywały i odgrywają większą rolę w budżetach gmin w porównaniu do dochodów z tytułu podatku dochodowego od osób prawnych. Należy pamiętać, że w rozwiązaniach prawnych o charakterze ustrojowym, dotyczących samorządu terytorialnego w Polsce, gminę określa się jako wspólnotę mieszkańców (a nie np. przedsiębiorców). Stąd też można wskazywać na uzasadnienie zastosowania mechanizmu redystrybucji środków pieniężnych wypracowanych jako część dochodów osobistych mieszkańców danego terytorium i gromadzonych w budżecie państwa przez system podatkowy, do budżetu gminy zlokalizowanej na tym terytorium. Konsekwentnie zatem, zarówno ustawowo przyjęty wskaźnik udziału gmin w dochodach budżetu państwa z tytułu wpływów z PIT, jak też wielkości bezwzględne dochodów uzyskiwanych przez gminy z tego tytułu (w ujęciu jednostkowym, jak i w wartościach skumulowanych dla gmin w układzie województw), wskazują, że znaczenie udziałów z podatku PIT w dochodach budżetów gminnych z reguły

jest większe, niż wpływów z tytułu udziału w podatku CIT. Warto przy tym dodać, że z punktu widzenia stabilności budżetu gminnego stanowi to czynnik pozytywny, gdyż dochody mające swoje źródło we wpływach z opodatkowania osób fizycznych co prawda ulegają oddziaływaniu zmian koniunktury gospodarczej, jednak w mniejszym zakresie i z mniejszą siłą, niż dochody związane z opodatkowaniem podmiotów gospodarczych. W pewnym stopniu utrudniona może być ocena zmian potencjału dochodowego obszaru gmin ze względu na przyjętą metodę obliczenia udziału danej gminy w dochodach z tytułu PIT, w której ustalenie kwoty wspomnianego udziału w określonym roku  $t$  opiera się na wyznaczeniu udziału tej gminy w łącznych wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych z roku  $t-2$ , a następnie zastosowaniu uzyskanego wskaźnika do wyliczenia bieżącej kwoty należnej gminie. Rzeczywiste zmiany zachodzące w lokalnej gospodarce, które można mierzyć w badaniu aktywności ekonomicznej mieszkańców, obserwowane są zatem na poziomie dochodów budżetowych gminy z wyraźnym opóźnieniem.



Ryc. 1. Dochody budżetów gmin z tytułu udziału w podatkach stanowiących dochody budżetu państwa razem w układzie wybranych województw w mln zł

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z tab. 1.

Dochody budżetów gmin z tytułu udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych zagregowane w układzie wojewódzkim zamieszczono w tab. 2 oraz zilustrowano graficznie na ryc. 2. Przykładowo w 2007 r. w woj. łódzkim udział podatków od osób fizycznych w ogólnej kwocie dochodów budżetowych z tytułu podatków stanowiących dochód budżetu państwa kształtował się na poziomie 92,5%, w 2011 r. na poziomie 92,3%, natomiast w 2015 r. wyniósł 94,0%.

Tabela 2

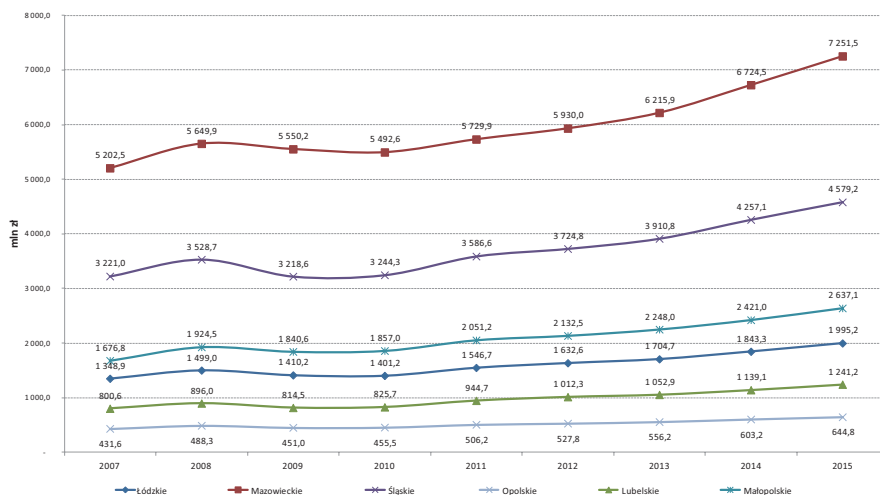
Dochody budżetów gmin z tytułu udziału podatku dochodowym od osób fizycznych  
w układzie wojewódzkim w mln zł

Wyszczególnienie	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Łódzkie	1 348,9	1 499,0	1 410,2	1 401,2	1 546,7	1 632,6	1 704,7	1 843,3	1 995,2
Mazowieckie	5 202,5	5 649,9	5 550,2	5 492,6	5 729,9	5 930,0	6 215,9	6 724,5	7 251,5
Małopolskie	1 676,8	1 924,5	1 840,6	1 857,0	2 051,2	2 132,5	2 248,0	2 421,0	2 637,1
Śląskie	3 221,0	3 528,7	3 218,6	3 244,3	3 586,6	3 724,8	3 910,8	4 257,1	4 579,2
Lubelskie	800,6	896,0	814,5	825,7	944,7	1 012,3	1 052,9	1 139,1	1 241,2
Podkarpackie	700,0	813,0	721,9	717,5	832,7	895,6	958,6	1 047,2	1 140,1
Podlaskie	493,7	558,9	523,3	511,0	575,9	619,7	644,9	696,1	754,8
Świętokrzyskie	461,9	528,1	491,6	498,5	562,7	593,3	632,0	680,2	720,9
Lubuskie	453,7	510,5	468,5	466,9	523,9	563,4	591,3	632,2	709,3
Wielkopolskie	1 859,5	2 067,9	1 997,3	1 972,0	2 165,4	2 267,8	2 401,9	2 580,1	2 817,1
Zachodniopomorskie	861,9	960,4	913,5	900,5	995,4	1 016,9	1 070,8	1 149,3	1 266,9
Dolnośląskie	1 669,3	1 877,0	1 808,4	1 798,9	1 944,7	2 047,8	2 186,1	2 367,7	2 591,9
Opolskie	431,6	488,3	451,0	455,5	506,2	527,8	556,2	603,2	644,8
Kujawsko-Pomorskie	993,5	1 116,0	1 042,9	1 031,7	1 147,1	1 209,8	1 275,2	1 364,1	1 476,6
Pomorskie	1 348,5	1 504,9	1 450,7	1 436,3	1 551,8	1 593,9	1 688,4	1 827,2	1 997,0
Warmińsko-Mazurskie	602,9	671,5	619,8	605,3	672,4	718,2	755,7	815,9	880,3

W tym samym czasie w woj. mazowieckim udziały te kształtowały się odpowiednio na poziomie 85,3%, 88,7% oraz 90,8%. W regionach słabiej rozwiniętych gospodarczo, w 2007 r. udział ten kształtował się na poziomie często przekraczającym 90%. W woj. podkarpackim wyniósł on 92,1%, w podlaskim – 93,4%, a w lubelskim – 92,1%. W 2011 r. sytuacja w odniesieniu do omawianej kategorii dochodów gmin utrzymała się na zbliżonym poziomie i wynosiła odpowiednio: 92,8%, 95,7% oraz 94,3%. W 2015 r. w woj. podkarpackim omawiana relacja wyniosła 94,4%, w podlaskim – 96,0%, a w lubelskim 95,3%.

Przeprowadzone badania wskazują, że dochody gmin z tytułu udziału w podatku dochodowym od osób prawnych w istocie nie stanowią zbyt istotnej wielkości w strukturze dochodów budżetowych gmin. Jak wspomniano, przyczyny takiego zjawiska są dość złożone i wiążą się bezpośrednio z warunkami i wynikami gospodarowania przedsiębiorstw sfery realnej. Sytuacja ekonomiczna przedsiębiorstw rzutuje co prawda bezpośrednio na sytuację dochodową osób w nich zatrudnionych, ale niezależnie od powyższego kształtuje w sposób ciągły aktywność przedsiębiorstw w zakresie wo-

lumenu odprowadzanych podatków. Należy mieć na uwadze, że mamy do czynienia ze stopniową ewolucją mierników oceny działalności przedsiębiorstw, gdzie zysk nie musi stanowić dla przedsiębiorstwa najważniejszego kryterium oceny działalności i z tego też powodu, nawet przy relatywnie wysokich przychodach przedsiębiorstw, a poziom rentowności i co za tym idzie – wolumen podatku dochodowego może być relatywnie niski. W rezultacie tradycyjne mierniki oceny działalności przedsiębiorstw mogą być zastąpione nowymi, jak choćby mierniki wartości przedsiębiorstwa, czy inne mające szerszy kontekst ekonomiczny i społeczny, jak np. udział w rynku lub pozycja na rynku krajowym i rynkach zagranicznych. Zjawiska te nie są rozwiązaniami nowymi. U ich podstawy znajduje się chęć zatrzymania w przedsiębiorstwie możliwie największej części wypracowanej nadwyżki z jednoczesnym poszukiwaniem możliwości ograniczenia zobowiązań o charakterze podatkowym. W Polsce w układzie przestrzennym województw występuje wyraźne zróżnicowanie rozlokowania funkcji dochodotwórczych. Rezultatem różnic rozmieszczenia funkcji gospodarczych są zatem ujawnione różnice w poziomie dochodów budżetowych jednostek samorządu terytorialnego z tytułu wymienionego wyżej podatku. W wyniku przeprowadzonych badań empirycznych udało się zestawzić dochody budżetów gmin z tytułu udziału w podatku dochodowym od osób prawnych zagregowane na poziomie wojewódzkim, które zostały przedstawione w tab. 3.



Ryc. 2. Dochody budżetów gmin z tytułu udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych w układzie wybranych województw w mln zł

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z tab. 2.



Tabela 3

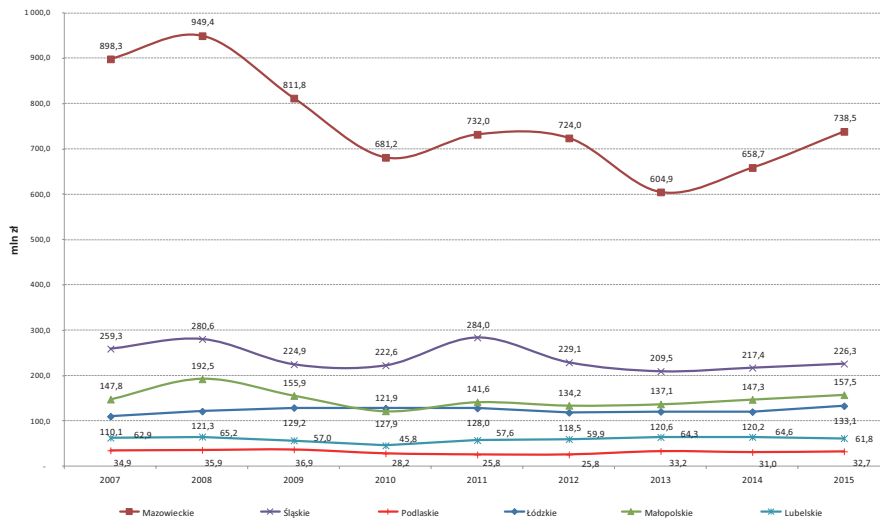
Dochody budżetów gmin z tytułu udziału w podatku dochodowym od osób prawnych w układzie wojewódzkim w mln zł

Wyszczególnienie	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Łódzkie	110,1	121,3	129,2	127,9	128,0	118,5	120,6	120,2	133,1
Mazowieckie	898,3	949,4	811,8	681,2	732,0	724,0	604,9	658,7	738,5
Małopolskie	147,8	192,5	155,9	121,9	141,6	134,2	137,1	147,3	157,5
Śląskie	259,3	280,6	224,9	222,6	284,0	229,1	209,5	217,4	226,3
Lubelskie	62,9	65,2	57,0	45,8	57,6	59,9	64,3	64,6	61,8
Podkarpackie	60,4	58,9	57,3	50,1	64,5	57,6	60,3	65,5	67,5
Podlaskie	34,9	35,9	36,9	28,2	25,8	25,8	33,2	31,0	32,7
Świętokrzyskie	43,1	56,6	53,8	34,5	41,4	34,3	32,5	29,6	35,4
Lubuskie	43,9	42,0	33,3	31,5	35,5	31,8	34,9	37,5	40,4
Wielkopolskie	204,8	220,4	211,3	201,9	208,6	180,3	186,0	201,5	241,4
Zachodniopomorskie	61,8	62,3	64,8	51,9	58,2	59,4	58,6	59,7	62,8
Dolnośląskie	205,9	219,8	188,4	180,1	226,2	330,8	246,7	202,8	243,1
Opolskie	45,0	48,8	46,9	34,6	35,1	34,1	38,4	32,3	38,3
Kujawsko-Pomorskie	80,9	86,7	82,8	64,8	79,3	86,3	84,6	87,6	93,9
Pomorskie	130,9	142,4	115,3	116,6	132,0	114,2	135,5	137,5	140,3
Warmińsko-Mazurskie	37,6	38,0	34,1	31,8	30,5	31,5	36,9	36,9	41,3

Efektom powyższego mechanizmu jest niski udział dochodów gmin z tytułu podatku dochodowego od osób prawnych w dochodach budżetów gmin ogółem. O ile w 2007 r. udział ten w większości województw kształtował się na poziomie od 1% do 2%, o tyle w 2011 r. udział ten był już nieco mniejszy i kształtował się na poziomie od 0,6% do 1,5%. W 2015 r. w sześciu województwach udział ten kształtował się poniżej 1%, w pozostałych (z wyjątkiem mazowieckiego, wielkopolskiego i dolnośląskiego) nie przekraczał 1,4%. Niewątpliwie osobnego podejścia wymaga sytuacja w woj. mazowieckim, wielkopolskim i dolnośląskim. W 2007 r. w tych województwach odnotowano relatywnie najwyższy udział omawianej kategorii dochodów w dochodach gmin ogółem. Na przestrzeni lat 2007-2015 sytuacja w tych województwach uległa zmianie w kierunku obniżenia omawianego udziału. Jak wynika z badań, omawiana kategoria dochodów budżetowych gmin nie odgrywała istotnej roli w budżetach gminnych jednostek samorządu terytorialnego.

W analizowanym okresie dochody z tytułu podatku dochodowego od osób prawnych podlegały wahanom, co miało ścisły związek z ogólnymi warunkami gospodarowania oraz wpływem zjawisk kryzysowych występujących w gospodarce światowej. Skutki zjawisk kryzysowych ujawniły się w większości państw członkowskich Unii Europejskiej bezwzględnym obniżeniem się PKB, a w Polsce spowolnieniem tempa

wzrostu PKB. Porównując poziom dochodów budżetowych gmin z tytułu udziału w podatku dochodowym od osób prawnych zagregowanych na poziomie województw w 2015 r. z analogicznymi dochodami w 2007 r. łatwo zauważyć, że w siedmiu województwach nie udało się osiągnąć w ostatnim roku analizy wielkości dochodów z 2007 r.



Ryc. 3. Dochody budżetów gmin z tytułu udziału w podatku dochodowym od osób prawnych w układzie wybranych województw w mln zł

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z tab. 3.

## 2. Środki finansowe z tytułu subwencji ogólnej z budżetu państwa przekazywane do budżetów gmin w latach 2007-2015

Ważną kategorią dochodów, która w strukturze dochodów gmin ogółem odgrywa znaczącą rolę, jest subwencja ogólna. Co do zasady subwencja ta jest sumą kilku strumieni pieniężnych, jakie są przekazywane gminnym jednostkom samorządu terytorialnego na finansowanie zróżnicowanych zadań, czy też na poprawę ogólnej sytuacji budżetowej. Warto przypomnieć, że zgodnie z normami prawa subwencja ogólna składa się z następujących części: oświatowej, wyrównawczej i równoważącej<sup>1</sup>. W ramach subwencji ogólnej największy wolumen środków obejmuje część oświatową subwencji ogólnej. Od dłuższego czasu subwencjonowanie oświaty i wychowania stanowi

<sup>1</sup> Porównaj art. 216 ust. 1 *Ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych*, Dz.U. 2009 Nr 157 poz. 1240 (z późn. zm.) oraz art. 7 *Ustawy z 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego*, Dz.U. 2003 Nr 203 poz. 1966 (z późn. zm.).

główny kierunek działania państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego na rzecz finansowania usług społecznych na poziomie lokalnym. Rozwiązanie to ma charakter systemowy, co oznacza, że obejmuje w sposób jednakowy wszystkie jednostki samorządu terytorialnego w Polsce i reguluje sprawy subwencjonowania wspomnianych usług w jednakowy sposób.

Wyniki badań empirycznych charakteryzujące przepływy pieniężne z tytułu subwencji ogólnej oraz odrębnie z tytułu subwencji oświatowej w gminach w układzie wojewódzkim przedstawiono w tab. 4 i 5 oraz zilustrowano graficznie na ryc. 4.

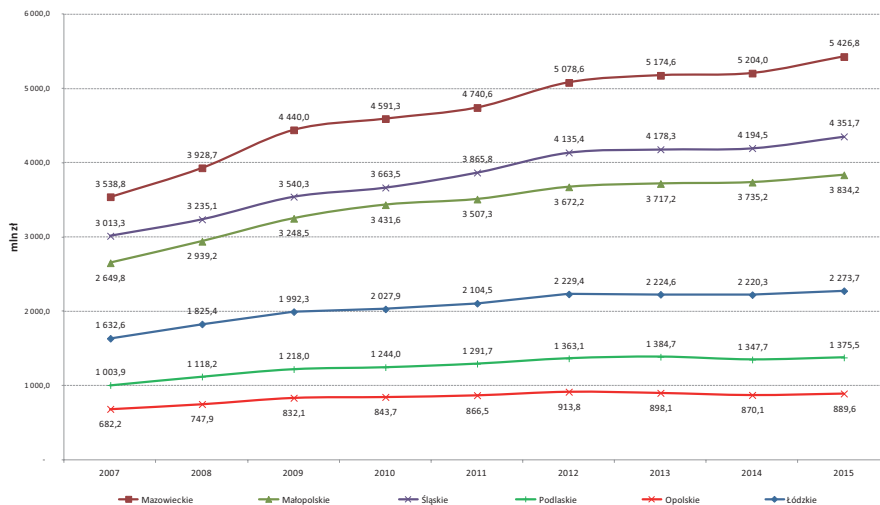
Tabela 4

Dochody budżetów gmin z tytułu subwencji ogółem w układzie wojewódzkim w mln zł

Wyszczególnienie	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Łódzkie	1 632,6	1 825,4	1 992,3	2 027,9	2 104,5	2 229,4	2 224,6	2 220,3	2 273,7
Mazowieckie	3 538,8	3 928,7	4 440,0	4 591,3	4 740,6	5 078,6	5 174,6	5 204,0	5 426,8
Małopolskie	2 649,8	2 939,2	3 248,5	3 431,6	3 507,3	3 672,2	3 717,2	3 735,2	3 834,2
Śląskie	3 013,3	3 235,1	3 540,3	3 663,5	3 865,8	4 135,4	4 178,3	4 194,5	4 351,7
Lubelskie	1 815,0	2 051,9	2 272,9	2 325,5	2 448,2	2 586,4	2 593,8	2 508,7	2 536,7
Podkarpackie	1 862,8	2 051,1	2 290,9	2 420,8	2 467,5	2 568,5	2 525,7	2 501,0	2 585,0
Podlaskie	1 003,9	1 118,2	1 218,0	1 244,0	1 291,7	1 363,1	1 384,7	1 347,7	1 375,5
Świętokrzyskie	999,0	1 112,3	1 233,4	1 279,0	1 300,6	1 350,8	1 359,4	1 335,2	1 351,8
Lubuskie	686,7	750,2	822,7	851,4	873,9	934,9	930,8	927,9	954,8
Wielkopolskie	2 360,7	2 622,8	2 900,7	2 984,7	3 108,9	3 299,0	3 342,2	3 343,2	3 462,4
Zachodniopomorskie	1 105,8	1 236,4	1 355,5	1 386,5	1 446,4	1 528,0	1 546,8	1 524,7	1 557,4
Dolnośląskie	1 606,5	1 772,4	1 936,8	2 030,0	2 094,6	2 243,4	2 309,5	2 334,4	2 399,2
Opolskie	682,2	747,9	832,1	843,7	866,5	913,8	898,1	870,1	889,6
Kujawsko-Pomorskie	1 580,3	1 764,2	1 947,5	2 016,7	2 085,1	2 221,8	2 264,7	2 227,5	2 300,7
Pomorskie	1 557,4	1 737,6	1 922,4	2 017,3	2 123,2	2 298,8	2 355,2	2 373,1	2 454,9
Warmińsko-Mazurskie	1 097,8	1 221,9	1 337,7	1 365,8	1 426,1	1 505,5	1 534,6	1 502,5	1 546,6

W trakcie badań ustalono, że w latach 2007-2015 wartość środków przekazywanych gminom w formie subwencji ogólnej na realizację zadań wyraźnie wzrosła. Jak wspomniano, często zwłaszcza w przypadku subwencji oświatowej środki te nie były wystarczające w stosunku do potrzeb zgłaszanych przez jednostki samorządu terytorialnego. Nie kwestionując zasadności takich wniosków o zwiększenie wartości subwencji należy przyjąć, że w ramach przyjętego systemu subwencjonowania uległa poprawie sytuacja budżetowa jednostek samorządu terytorialnego ogółem. Przykładowo w latach 2007-2015 w gminach woj. pomorskiego wartość subwencji ogólnej wzrosła o 57,6%, w woj. mazowieckim 53,4%, natomiast w niektórych wojewódz-

twach odnotowano nieco mniejszy wzrost wartości subwencji ogólnej. Taka sytuacja miała miejsce w woj. opolskim, świętokrzyskim, podlaskim, gdzie wzrost wartości subwencji ogólnej wynosił odpowiednio: 30,4%, 35,3% oraz 37,0%.



Ryc. 4. Dochody budżetów gmin z tytułu subwencji ogółem w układzie wojewódzkim w mln zł

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z tab. 4.

Jeśli chodzi o wartość subwencji oświatowej przekazywanej gminom, to biorąc pod uwagę wyniki badań empirycznych, dochody budżetów gminy zagregowane na poziomie województw w latach 2007-2015 we wszystkich województwach wzrosły niemal o 50%, a nawet w przypadku trzech województw: pomorskiego, mazowieckiego i dolnośląskiego wzrost ten przekroczył poziom 50% i wynosił odpowiednio 60,0%, 59,0% oraz 50,3%. Relatywnie najniższy wzrost tej kategorii dochodów budżetowych gmin odnotowano w województwach: świętokrzyskim, warmińsko-mazurskim oraz opolskim, odpowiednio 37,7%, 38,8% oraz 39,2%. Jak już wspomniano, w opinii jednostek samorządu terytorialnego środki przekazywane w ramach oświatowej na rzecz budżetów gmin są niekiedy niewystarczające, pamiętać jednak należy, że mechanizm subwencionowania omawianych kategorii zadań odnosi się do usług społecznych wynikających z uzasadnionych potrzeb społeczeństwa, ale też musi mieć realne oparcie w możliwościach finansowania, co z kolei musi się wiązać z poprawą kondycji gospodarki jako całości. Warto zauważyć także, że średnioroczne tempo wzrostu wartości subwencji oświatowej przekazywanej na rzecz gmin było w omawianych województwach zbliżone i wynosiło od 4,1% w woj. świętokrzyskim do 6,1% w pomorskim, a zatem było znacznie większe niż średnioroczne tempo wzrostu PKB w omawianym okresie.

Tabela 5

Dochody budżetów gmin z tytułu subwencji oświatowej w układzie wojewódzkim w mln zł

Wyszczególnienie	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Łódzkie	1 301,9	1 433,2	1 528,1	1 594,0	1 672,6	1 784,8	1 778,1	1 791,9	1 845,4
Mazowieckie	2 845,7	3 132,2	3 407,2	3 613,3	3 846,9	4 154,7	4 225,2	4 329,2	4 525,7
Małopolskie	2 090,9	2 296,6	2 486,0	2 623,2	2 734,9	2 923,4	2 943,5	2 959,3	3 037,4
Śląskie	2 612,6	2 869,7	3 074,6	3 212,1	3 403,9	3 653,8	3 692,8	3 723,2	3 865,4
Lubelskie	1 315,2	1 456,0	1 562,3	1 635,7	1 727,3	1 833,2	1 841,7	1 837,5	1 879,5
Podkarpackie	1 351,8	1 486,4	1 598,8	1 688,9	1 749,3	1 845,4	1 853,4	1 849,8	1 894,5
Podlaskie	751,0	823,8	890,7	925,9	981,3	1 046,7	1 048,0	1 026,0	1 047,2
Świętokrzyskie	726,8	796,5	859,3	905,9	942,8	985,1	988,4	979,4	1 001,1
Lubuskie	554,7	604,7	647,7	680,4	709,4	761,8	764,7	770,5	794,4
Wielkopolskie	1 937,3	2 137,0	2 311,1	2 408,9	2 539,9	2 701,7	2 738,5	2 766,2	2 879,3
Zachodniopomorskie	890,7	983,7	1 059,5	1 101,8	1 164,1	1 234,9	1 249,7	1 253,3	1 295,6
Dolnośląskie	1 333,2	1 451,1	1 567,5	1 641,7	1 722,8	1 871,3	1 924,6	1 935,9	2 004,1
Opolskie	539,0	584,8	627,8	659,9	694,3	739,3	736,1	731,5	750,5
Kujawsko-Pomorskie	1 263,3	1 392,3	1 502,8	1 574,5	1 663,7	1 774,5	1 801,3	1 803,7	1 849,2
Pomorskie	1 292,1	1 446,3	1 581,1	1 676,7	1 795,1	1 949,9	1 980,2	1 997,3	2 067,2
Warmińsko-Mazurskie	845,1	923,4	983,2	1 020,8	1 080,0	1 136,1	1 139,1	1 138,1	1 172,9

Z przeprowadzonych analiz wynika, że w latach 2007-2015 udział subwencji oświatowej w subwencji ogółem w gminach kształtował się na wysokim poziomie. Odnotowano co prawda pewne zmiany polegające na zwiększeniu lub zmniejszeniu udziału tej części subwencji, jednak materiał liczbowy wskazuje jednoznacznie, że subwencja oświatowa, obejmuje większość środków subwencji ogólnej. W woj. śląskim w 2007 r. udział subwencji oświatowej w subwencji ogólnej wyniósł 86,7%. W tym samym czasie w woj. dolnośląskim i pomorskim udział ten kształtował się na poziomie 83,0%, natomiast w łódzkim na poziomie 79,7%. W regionach słabszych ekonomicznie udział wartości subwencji oświatowej w subwencji ogólnej kształtował się na nieco niższym poziomie. W województwach lubelskim, podkarpackim i świętokrzyskim wskaźnik ten nieznacznie przekraczał 72%, przy czym najniższy wskaźnik odnotowano w lubelskim.

W 2011 r. udział subwencji oświatowej w subwencji ogólnej nadal utrzymywał się na porównywalnym poziomie do 2007 r., choć w ujęciu wartościowym środki finansowe przekazywane na finansowanie zadań oświatowych systematycznie wzrastały. W 2015 r. odnotowano nieznaczne zwiększenie udziału subwencji oświatowej

w subwencji ogólnej we wszystkich województwach w Polsce. Warto zauważyć, że zmiany udziału miały swoje przynajmniej dwie przyczyny. Po pierwsze nastąpiły w warunkach wzrostu wolumenu środków przekazywanych w ramach subwencji oświatowej, z jednoczesnym ograniczeniem tempa wzrostu wolumenu części równoważącej subwencji ogólnej.

Z badań wynika, że w 2015 r. najwyższy udział nadal obserwowano w woj. śląskim, tj. 88,8%. Warto podkreślić, że w tym czasie łącznie w 9 województwach udział ten wyraźnie przekroczył poziom 80%. W woj. łódzkim kształtował się na poziomie 81,2%, w mazowieckim – 83,4%, lubuskim – 83,2%, opolskim – 84,4% oraz w pomorskim – 84,2%. Systemowy mechanizm zasilania budżetów gmin w dodatkowe środki na realizację zadań z wykorzystaniem mechanizmu subwencjonowania realizuje zasadę zapewnienia stabilności strumieni finansowania zadań oświatowych i edukacyjnych oraz wyeliminowania możliwych w warunkach gospodarki rynkowej nieprzewidzianych sytuacji, które mogłyby wywołać ryzyko niezrealizowania części tych zadań. Mechanizm subwencjonowania sprawdzał się dotychczas w praktyce, choć jak dowodzą badania, wolumen środków przekazywanych na zadania nie zawsze był wystarczający, co skutkowało i nadal skutkuje koniecznością przekazywania części środków budżetowych gmin na dofinansowanie zadań o charakterze oświatowym.

Obok analizowanych powyżej kategorii dochodów należy wspomnieć, że ważnym źródłem dochodów budżetowych gmin przekazywanych w formie transferów do budżetu są dotacje celowe. Wśród nich szczególną funkcję można przypisać środkom przekazywanym w ramach realizacji polityki spójności, po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej. Zatem należy zwrócić tutaj uwagę na środki przekazywane w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego i Funduszu Spójności. Środki pochodzące z budżetu Unii Europejskiej już na trwałe wpisały się jako ważne źródło wspierania rozwoju społeczno-gospodarczego na poziomie lokalnym. W gminach wobec łączenia środków unijnych oraz własnych odnotowano w badanym okresie wzrost stopy inwestycji. Inwestycje w latach 2007-2015 realizowane były w różnych sferach: w sferze infrastruktury społecznej, infrastruktury technicznej oraz w sferze wspierania przedsiębiorczości lokalnej, a także podnoszenia atrakcyjności inwestycyjnej gmin. Działania te wyraźnie przyczyniły się do zmniejszenia dysproporcji, jeśli chodzi o wyposażenie w urządzenia infrastruktury w Polsce. Jak już wspomniano, w ramach przeprowadzonych badań udało się zgromadzić materiały źródłowe i podjęto analizę projektów współfinansowanych ze środków UE w ramach dochodów budżetowych gmin, jednak szczegółowe wyniki nie mogły być w tym miejscu zaprezentowane. Mając na uwadze cykliczny charakter badań oraz ich sukcesywne publikowanie, szersze wyniki zostaną niezależnie zaprezentowane.

## Wnioski

Na podstawie przeprowadzonych badań można stwierdzić, że dochody z tytułu udziału w podatkach PIT i CIT, przekazywane do budżetów gmin z budżetu państwa, odgrywają istotną rolę w gospodarce budżetowej gmin. Za szczególnie ważny należy uznać wzrost dochodów gmin z tytułu udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych, który w istotny sposób kształtował sytuację budżetową gmin. Sytuacja ta wiąże się z wprowadzonymi rozwiązaniami systemowymi w Polsce, zmierzającymi do zachowania w gminach większej niż dotychczas części nadwyżki w formie wypracowanej w gospodarce realnej jako dochodów budżetów gminnych jednostek samorządu terytorialnego. Badania wskazują, że w latach 2007-2015 nastąpiło wyraźne przesunięcie niektórych jednostek samorządu terytorialnego do wyższych przedziałów dochodów, mierzonych wartością wskaźnika udziału dochodów związanych z podatkami PIT i CIT w dochodach ogółem.

Zwiększanie się dochodów budżetowych gmin z tytułu udziału w podatkach stanowiących dochody budżetu państwa było rezultatem wpływu wielu czynników o charakterze ekonomicznym, społecznym, prawnym i administracyjnym. Można przyjąć, że proces ten odbywał się w sposób ewolucyjny. Należy choćby wskazać zmiany wielkości udziałów jednostek samorządu terytorialnego w dochodach z tytułu podatków stanowiących dochody budżetu państwa. Zmiany te były także rezultatem wzrostu dochodów ludności, a także poprawy sytuacji dochodowej podmiotów gospodarczych. Generalnie można stwierdzić, że zwiększenie dochodów gminnych jednostek samorządu terytorialnego z tytułu udziału w podatkach stanowiących dochody budżetu państwa było ważnym, pozytywnym odbiciem wielu ważnych zmian, jakie zaszły w okresie transformacji społeczno-gospodarczej w Polsce.

W zakresie subwencji ogólnej, w okresie objętym badaniem sytuacja była zróżnicowana. Choć pomiędzy regionami zaobserwowano wyraźne dysproporcje w poziomie wartości subwencji ogólnej, należy ocenić wzrost wartości tej kategorii dochodów budżetów gmin jako ważny wyraz utrwalenia mechanizmu finansowania zadań oświatowych. Znaczące niekiedy dopłaty na rzecz finansowania zadań oświatowych realizowane z dochodów własnych budżetów gmin wskazują na występowanie pewnego niedopasowania strumieni przekazywanych w ramach subwencji z potrzebami wynikającymi z konieczności realizacji zadań na dobrym poziomie jakościowym. Zagadnienie to ma swój szerszy wymiar i może być przedmiotem pogłębionych analiz specjalistów z zakresu zabezpieczenia społecznego, usług społecznych, finansów publicznych, administracji publicznej różnych szczebli, co mogłoby doprowadzić do dyskusji nad dotychczas stosowaną formułą subwencjonowania zadań.

## Literatura

- Dylewski M., Filipiak B., Gorzałczyńska-Koczkodaj M., 2011, *Analiza finansowa budżetów jednostek samorządu terytorialnego*. Municipium, Warszawa.
- Flynn N., 2012, *Public Sector Management*. 6th Edition, Sage Publications Ltd, London.
- Jarosiński K., Opałka B., Maśloch G., Grzymała Z., 2015, *Financing and Management of Public Sector Investment on Local and Regional Levels*. PWN, Warszawa.
- Leach R., Barnett N., 2013, *The New Public Management and the Local Government Review*, [w:] *Local Government Reorganisation: The Review and Its Aftermath*, S. Leach (red.). Routledge, New York.
- Madl U., Dierx A., Ilzkovitz F., 2008, *Effectiveness and Efficiency of Public Spending*. Economic Papers 301, European Commission, Brussels.
- Misterek W., 2008, *Zewnętrzne źródła finansowania działalności inwestycyjnej jednostek samorządu terytorialnego*. Difin, Warszawa.
- Opałka B., Jarosiński K., 2013, *Gospodarka finansowa samorządu terytorialnego na poziomie lokalnym w regionie mazowieckim w latach 2006-2011*. Monografie i Opracowania nr 594., K. Jarosiński (red.). SGH, Warszawa.
- Ruśkowski E., Salachna J. M., 2007, *Finanse lokalne po akcesji*. Wolters Kluwer Polska, Warszawa.
- Strąk T., 2012, *Modele dokonań jednostek sektora finansów publicznych*. Difin, Warszawa.
- Wang X., 2010, *Financial Management in the Public Sector: Tools, Applications, and Cases*. Second Edition, M. E. Sharp Inc., New York.
- Wernik A., 2011, *Finanse publiczne*. Wyd. 2, PWE, Warszawa.