

Jacek Sierak

Szkoła Główna Handlowa w Warszawie

DOCHODY GMIN W WARUNKACH TRANSFORMACJI SYSTEMU DOCHODÓW JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORYALNEGO

1. Wstęp

Finanse są bardzo ważnym elementem zarządzania jednostką samorządu terytorialnego. Każda podejmowana decyzja dotycząca jej bieżącego funkcjonowania i rozwoju ma swój wymiar finansowy. Potencjał finansowy w ścisłym powiązaniu jednostek jakością zarządzania stanowi więc podstawę wyznaczania celów funkcjonowania i rozwoju. Racjonalne zarządzanie publiczne w dziedzinie finansów lokalnych powinno zmierzyć do poprawy efektywności wykorzystania środków publicznych przez optymalizację decyzji dotyczących wykonywania zadań jednostek samorządu terytorialnego. Realizacja tego postulatu jest możliwa w modelu zarządzania strategicznego, wykorzystującego urozmaicone instrumentarium w postaci strategii rozwoju, wieloletnich planów i programów inwestycyjnych, prognoz budżetu, montażu finansowego inwestycji, badania zdolności kredytowej i płynności finansowej jednostki samorządu terytorialnego.

Zapotrzebowanie finansowe jednostek samorządu terytorialnego wyznaczają przekazane mu do realizacji zadania i kompetencje, które ukształtowały się w procesie stopniowej decentralizacji i dekoncentracji funkcji państwa. Zadania te mają charakter zadań publicznych w tym znaczeniu, że służą zaspokajaniu zarówno potrzeb zbiorowych społeczności lokalnych, jak i potrzeb ogólnopaństwowych. Właściwa realizacja zadań jest możliwa w warunkach dysponowania odpowiednio wysokimi dochodami budżetowymi. Na ich wielkość wpływają takie czynniki, jak lokalizacja i lokalna baza ekonomiczna, jakość zarządzania czy system prawny kształtowania dochodów jedno-

stek samorządu terytorialnego. Finansowanie rozwoju gmin jest zjawiskiem złożonym, każdorazowo wynikającym z uwarunkowań gospodarczych i społecznych danej jednostki samorządowej oraz realizowanej polityki finansowej i gospodarki budżetowej władz lokalnych. Stąd też zróżnicowane są źródła finansowania zadań. Warunkiem koniecznym ich realizacji jest każdorazowo zapewnienie własnych środków budżetowych, które mogą być uzupełnione źródłami o charakterze zewnętrznym. Dostępność źródeł finansowania jest zagadnieniem kluczowym dla funkcjonowania danej jednostki samorządu terytorialnego, częstokroć zależy nie tylko od obiektywnych przesłanek natury ekonomicznej, ale także od szerszych uwarunkowań społeczno-gospodarczych. Przedmiotem analiz i ocen przedstawionych w referacie są zmiany wielkości i struktury dochodów budżetów gmin oraz miast na prawach powiatu zachodzące w okresie ostatnich kilkunastu lat.

2. Rozmiary dochodów budżetowych

W tab. 1 przedstawiono dane liczbowe obrazujące wielkość dochodów budżetów gmin w latach 1992-2004. Obrazem graficznym zachodzących zmian jest rys. 1. Analiza materiału statystycznego oraz wyniki przeprowadzonych badań ankietowych wykazują w poszczególnych latach duże zróżnicowanie wielkości dochodów budżetowych gmin. Przede wszystkim należy wskazać na znaczny wzrost ich wartości – w cenach bieżących z 6 440 mln zł w 1992 r. do 19 993 mln zł w 1995 r., 63 463 mln w 2003 r. oraz 72 062 mln zł w 2004 r., a w wartościach realnych¹ odpowiednio z 37 815 mln zł do 72 062 mln zł. Na podkreślenie zasługuje fakt dużej stabilności realnej wartości wpływów w latach 1999-2003. Znaczny przyrost cechuje także rok 2004, w zestawieniu z latami 2002-2003.

Tabela 1. Dochody ogółem budżetów gmin w latach 1992-2004 w mln zł

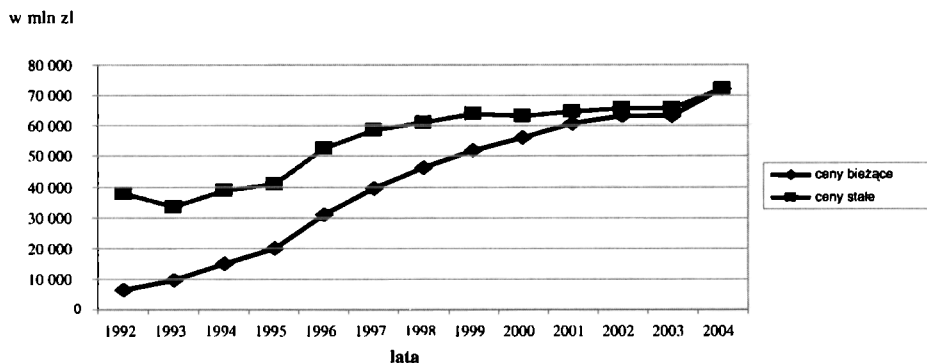
Wyszczególnienie	1992	1994	1996	1998	2000	2002	2003	2004	2004/1992 1992=100	2004/2003 2003=100
Ceny bieżące	6 440	14 808	30 956	46 119	56 350	63 120	63 463	72 062	1118,98	113,55
Ceny stałe	37 815	38 621	52 689	61 107	63 201	65 852	65 684	72 062	190,57	109,71

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Wykazane zmiany obrazują proces decentralizacji finansów publicznych w Polsce. Jednoznacznie wynika z nich, że gminy z upływem czasu dysponowały coraz większym zasobem środków finansowych. Ich znaczne przyrosty notowano

¹Liczone w cenach stałych 2004 r.

w latach 1992-1995, a skokowy przyrost nastąpił w 1996 r. (przejęcie szkół podstawowych)².

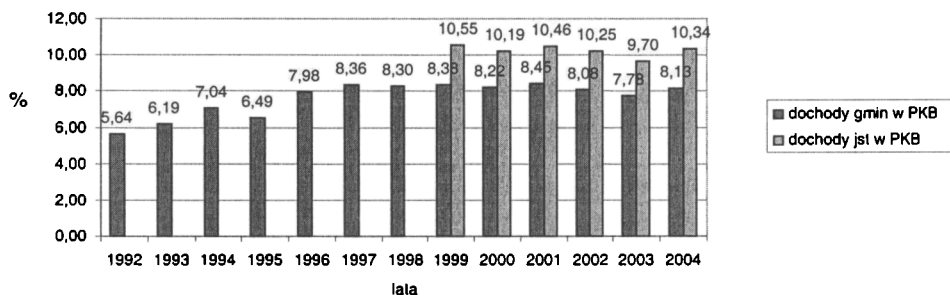


Rys. 1. Dochody budżetów gmin w latach 1991-2004.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Porównując Polskę do krajów Europy Zachodniej, można zauważyć, że proces decentralizacji wciąż trwa. Jeżeli procentowy udział wszystkich budżetów gminnych w PKB potraktujemy jako wyznacznik znaczenia gospodarczego, w jasny sposób podkreśli to pozycję zajmowaną przez Polskę. W 1992 r. ogólny budżet gmin polskich wynosił 6,5 mld zł, co stanowiło 5,4% PKB. Odsetek ten był stosunkowo niski w porównaniu z dwoma innymi krajami Europy (w wybranych krajach UE oraz w krajach kandydujących wskaźnik ten wahał się w przedziale 20-30%, choć można znaleźć przykłady krajów wysoko rozwiniętych, w których udział ten sięga 10%, np. Belgia). Należy podkreślić, że w Polsce w tym czasie funkcjonował tylko jednoseczelbowy system samorządowy. Wraz z utworzeniem powiatów i województw samorządowych udział dochodów jednostek samorządu terytorialnego w PKB wzrósł o ok. 1,5-2 pkt proc., osiągając wartość maksymalną (10,55%) w 1999 r. Zbliżony udział budżetów gmin w PKB notowano w takich krajach, jak Francja, Wielka Brytania, Czechy. Generalnie należy jednak stwierdzić, że polskie samorządy nadal mają zbyt niski udział w gospodarce środkami publicznymi.

² Założenie na potrzeby prowadzonych analiz – na dochody wykazywane od 1999 r. składają się dochody gmin oraz miast na prawach powiatu. Począwszy od 1999 r. porównywalność danych jest w pewnym stopniu ograniczona. Jest to następstwem wprowadzonych zmian w podziale administracyjnym kraju. W wyniku wydzielenia miast na prawach powiatu pojawiły się pewne problemy z porównywalnością danych w czasie ze względu na realizację przez tę grupę jednostek samorządowych tzw. zadań gminnych i powiatowych. Na potrzeby opracowania w analizach długookresowych budżety miast na prawach powiatu zsumowano z dochodami gmin. Taka metoda, mając na uwadze dochodową i wydatkową stronę budżetu, daje największą porównywalność danych w czasie.



Rys. 2. Dochody jednostek samorządu terytorialnego w stosunku do PKB (w %)

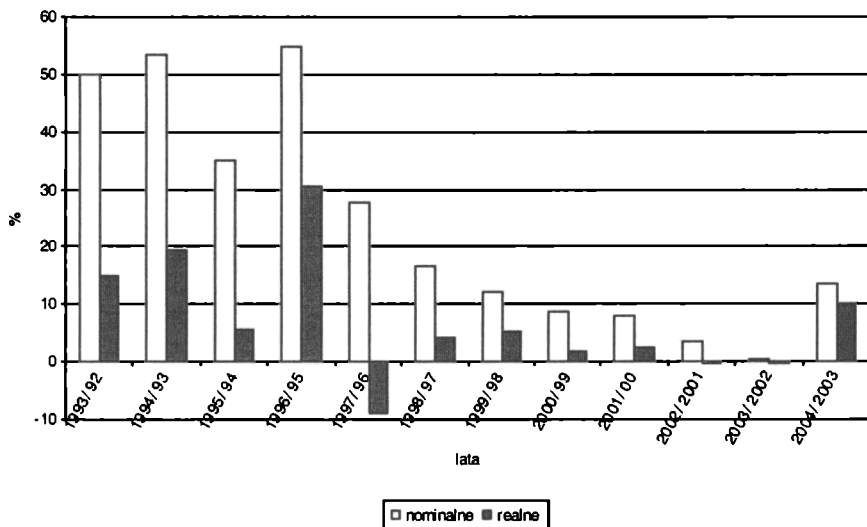
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Problemem o bardzo dużym znaczeniu jest samodzielność finansowa gmin, rozumiana jako możliwość skutecznego sfinansowania ich działalności. Zasadniczym zagadnieniem jest tu pytanie, czy samorządy dysponują odpowiednio wysokim zasobem środków finansowych w stosunku do zakresu realizowanych zadań. Dotyczy to zarówno realizacji zadań obligatoryjnych związanych z zaspokajaniem codziennych, bieżących potrzeb społeczności lokalnych, czego wyrazem jest jakość i ilość oferowanych usług komunalnych, jak i kształtowania procesów rozwoju lokalnego, w szczególności przez rozbudowę infrastruktury, tworzenie warunków do rozwoju gospodarczego oraz rozwoju mieszkalnictwa. Z punktu widzenia możliwości efektywnego zarządzania strategicznego kluczowym zagadnieniem jest wyposażenie samorządów w odpowiednio wysokie środki finansowe, umożliwiające realizację funkcji gospodarza terenu i podmiotu sterującego procesami rozwojowymi. Rozszerzanie zakresu zadań jst powinno być połączone z analizami wykazującymi koszty ich realizacji, tak by nie zwiększać nadmiernie kosztów obsługi bieżącej, a tym samym ograniczać zasób środków kierowanych na cele rozwoju lokalnego. W tab. 2 przedstawiono tempo zmian dochodów gmin w cyklu rocznym w latach 1992-2005. Ilustracją graficzną jest rys. 3.

Tabela 2. Roczne przyrosty dochodów gmin w latach 1992-2004 (rok poprzedni =100)

Wyszczególnienie	1993/ 1992	1994/ 1993	1995/ 1994	1996/ 1995	1997/ 1996	1998/ 1997	1999/ 1998	2000/ 1999	2001/ 2000	2002/ 2001	2003/ 2002	2004/ 2003
Nominalne	149,82	153,48	135,02	154,83	127,66	116,7	112,22	108,88	108,17	103,55	100,54	113,55
Realne	114,8	119,53	119,53	130,44	91,19	104,38	105,17	101,76	102,54	99,67	99,75	109,71

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.



Rys. 3. Roczna dynamika zmian dochodów gmin w latach 1992-2004

Źródło: rysunek własny na podstawie danych GUS.

Analiza dochodów gmin wykazuje w analizowanym okresie znaczne różnicowanie dynamiki zmian. Niemal we wszystkich latach nastąpił ich realny przyrost – najwyższy w 1996 r. (+30,4%), w wyniku obligatoryjnego przejścia przez gminy szkół podstawowych, a następnie 1994 r. (+19,5%). Ostatnie 3 lata (do 2003r.) to znacznie niższa dynamika wzrostu. Rok 2002, podobnie jak wcześniej 1997 oraz 1993, cechował spadek realnej wartości dochodów. Sytuacja ta jest o tyle niepokojąca, że równocześnie następowało rozszerzenie zakresu zadań gmin. W przyszłości zasadniczym problemem będzie wzajemne dopasowanie wielkości dochodów i wydatków budżetów gmin, z uwzględnieniem ich struktury w ścisłym powiązaniu z zakresem realizowanych zadań.

3. Zmiany struktury dochodów

Z punktu widzenia zarządzania finansami gmin oraz kształtowania rozwoju lokalnego istotne znaczenie ma **struktura wpływów budżetowych**. Badając poszczególne źródła dochodów pod kątem oceny sytuacji finansowej gminy, należy przede wszystkim zwrócić uwagę na ich strukturę, stabilność i wzrost w kolejnych latach. Pozwala to na dokonanie oceny stopnia samodzielności finansowej gminy oraz wykazanie zależności gminy od zewnętrznych źródeł finansowania. W tab. 3 przedstawiono zmiany w strukturze dochodów budżetów gmin według następujących źródeł:

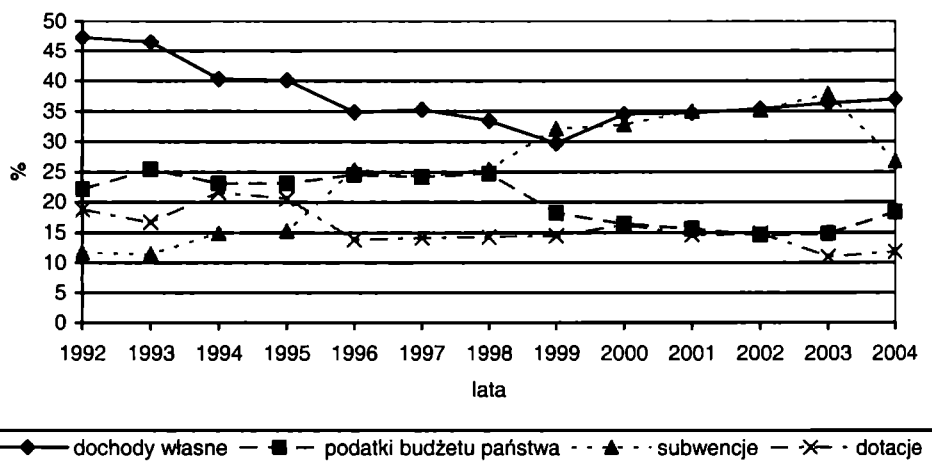
- dochody własne (z wyłączeniem podatków wspólnych z budżetem państwa),
- udziały w podatkach budżetu państwa (PIT, CIT),
- subwencje,
- dotacje.

Ilustracją graficzną zachodzących zmian jest rys. 4.

Tabela 3. Struktura dochodów gmin w latach 1992-2004

Wyszczególnienie	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Dochody własne	47,31	46,49	40,32	40,07	34,80	35,27	33,46	29,69	34,48	34,71	35,34	36,30	36,93
Podatki budżetu państwa	22,17	25,38	23,10	23,09	24,49	24,20	24,71	18,20	16,46	15,63	14,59	14,88	18,37
Subwencje	11,74	11,43	14,93	15,22	25,33	24,15	25,44	32,09	32,78	35,01	35,21	37,79	26,79
Dotacje	18,78	16,71	21,64	20,59	13,86	14,13	14,25	14,51	16,28	14,65	14,86	11,03	11,84

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.



Rys. 4. Struktura dochodów gmin wraz z miastami na prawach powiatu w latach 1992-2004

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Badanie struktury poszczególnych źródeł dochodów wykazało w latach 1991-2002 następujące tendencje:

1) **dochody własne** – ich udział w dochodach ogółem zmniejszył się o 10,4 pkt proc. (wartości skrajne o 17,6 pkt proc.). Najwyższy poziom wskaźnika notowano w 3 pierwszych latach funkcjonowania samorządu, z wartością maksymalną (47,3%) w 1992 r. W kolejnych latach wystąpiła tendencja malejąca do wartości minimalnej (29,7%) w 1999 r. Począwszy od 1999 r., a więc pierwszego roku

funkcjonowania trójszczeblowej struktury samorządu terytorialnego, udział ten jest stabilny (ok. 34,5%) z tendencją wzrostową w 2 ostatnich latach;

2) **udziały w podatkach budżetu państwa** – podobnie jak dochody własne stanowiły w kolejnych latach coraz mniej znaczące źródło dochodów. Najwyższy udział wpływów notowano w 1991 r. (45,5%), a najniższy w 2002 r. (15,2%). Zmiana ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego przyniosła przyrost tej grupy wpływów w 2004 r. (do 18,4%). W całym analizowanym okresie nastąpił spadek udziału tej grupy wpływów o ok. 4 pkt proc. Przeprowadzone analizy wykazują w dłuższym okresie brak korelacji w zmianach udziałów podatkach wspólnych i pozostałych dochodach własnych;

3) **dochody własne liczone ogółem** – łącznie z udziałami w podatkach budżetu państwa największy udział w dochodach ogółem był w latach 1992 (69,5%) i 1993 (71,9%), a najniższy w 1999 r. (47,9%) oraz 2002 r. (49,9%). Generalnie obserwowana jest tu także tendencja malejąca;

4) **subwencje** – to źródło dochodów, które w największym stopniu zyskało na znaczeniu. Świadczy o tym wzrost ich udziału w dochodach ogółem z 11,7% w 1992 r. do 26,8% w 2002 r., z najwyższą wartością 37,8% w 2003 r. Skokowy przyrost zanotowany w 1996 r. wynika z przejęcia szkół podstawowych przez gminy (dodatkowe wpływy z tytułu subwencji oświatowej), a kolejny 1999 r. częściowo wynika z tego, iż wiele samorządów, w tym miasta na prawach powiatu, realizuje zadania z zakresu szkolnictwa średniego. Jednocześnie w kolejnych latach przybywało gmin korzystających z mechanizmu wyrównawczego subwencji;

5) **dotacje** – ich udział w dochodach ogółem podlegał licznym wahaniom – przyrost poczynawszy od 13,9 % w 1996 r. do 21,6% w 1994 r., następnie spadek do 13,8% w 1996 r. oraz 11,0% w 2003 r. i 11,8% w 2004 r. Było to źródło dochodów o najmniejszym znaczeniu w dochodach ogółem. Dotacje były kierowane głównie na realizację zadań zleconych i powierzonych. Z upływem lat ograniczane były możliwości pozyskiwania dotacji na zadania własne, w tym inwestycyjne.

Badanie dynamiki zmian dochodów ogółem wykazało wzrost ich realnej wartości o 82,7%. Zmiany poszczególnych źródeł dochodów kształtowały się następująco:

1) realne wartości **wpływów z podatków budżetu państwa** były w 2004 r. o 168,8 pkt proc. wyższe niż w 1992 r. Analizując zmiany kolejnych lat należy wskazać na liczne wahania ich poziomu z wartością maksymalną przyrostu w 2004 r. (+40,2%) oraz w 1996 r. (+38,4%), dużym spadkiem 1999 r. (–22,6%), skończywszy na 2002 r. (–3,1%). W wartościach liczbowych największe realne wpływy zanotowano w 2004 r., a najniższe w 1992 r. Od 1998 r. do 2003 r. realna wielkość dochodów zmniejszała się. Tempo przyrostu dochodów z podatków wspólnych było o prawie 70 pkt proc. wyższe niż dochodów ogółem.

2) dochody z tytułu **subwencji** wzrosły w analizowanym okresie realnie o 334%. Było to źródło, które w latach 1992-2004 w największym stopniu zyskało na znaczeniu. Tempo wzrostu wpływów z subwencji było o 144 pkt proc. wyższe od tempa

wzrostu dochodów ogółem. Najwyższe roczne przyrosty cechowały lata 1996 (+117,1%), 1993 (+56,1%) oraz 1998 (+32,6%). Z kolei realny spadek wystąpił w latach 1992 (-19,4%), 1997 (-13,1%), najbardziej znaczący (-22,3%) w 2004 r. Kwantowo najwyższe realne wpływy cechowały 2003 r., a najniższe 1993 r. Od 1997 r. Następuje stały przyrost wielkości transferowanych kwot. W kolejnych latach, co wyraźnie widać na wykresach, występowały duże wahania tempa wzrostu.

3) dochody gmin z tytułu dotacji wzrosły w badanym okresie realnie o 120,1%. Tempo wzrostu tej grupy dochodów było o ok. 11 pkt proc. wyższe od tempa wzrostu dochodów ogółem. Najwyższy przyrost cechował 1992 r. (+45,3%) oraz 1994 r. (+54,9%), spadek natomiast wystąpił w 1996 r. (-12,2%) oraz 2001 r. (-7,8%). W wartościach liczbowych największe realne wartości zanotowano w 1998 r., a najmniejsze w 1992 r. W całym okresie brak stałej tendencji wzrostowej czy spadkowej.

Poziom dochodów budżetowych gmin jest wyraźnie powiązany z wielkością jednostki terytorialnej i realizowanymi przez nią zadaniami. W tabeli 4 zestawiono wyniki badań ankietowych obrazujące poziom dochodów na mieszkańca w grupach wielkości gmin. Wzrastają one wyraźnie w miastach mających ponad 100 tys. mieszkańców, największą wartość osiągając w jednostkach liczących powyżej 500 tys. mieszkańców. Podane wielkości wynikają z różnic stanu zagospodarowania infrastrukturalnego gmin oraz związanych z tym wyższych kosztów obsługi bieżącej, zróżnicowania rozmiarów realizowanych zadań, polityki władz samorządowych.

Tabela 4. Dochody budżetów gmin na 1 mieszkańca według grup wielkości gmin w 2003 r.

Wyszczególnienie	w zł
Do 5 tys. mieszkańców	1 577,2
5 000-9 999 tys. mieszkańców	1 471,5
10 000-14 999 mieszkańców	1 427,5
15 000-19 999 mieszkańców	1 383,3
20 000-49 000 mieszkańców	1 361,9
50 000-99 000 mieszkańców	1 662,3
100 000-249 999 mieszkańców	2 117,9
250 000 i więcej	2 157,2

Źródło: na podstawie wyników badania ankietowego.

Porównując dochody pozostałych szczebli samorządu terytorialnego w stosunku do dochodów gmin i miast na prawach powiatu, można stwierdzić, że dochody budżetów powiatów i województw cechował mały udział dochodów własnych. W

istotny sposób ograniczało to możliwość samodzielnego podejmowania decyzji dotyczących kierunków wydatkowania środków. Istniejąca struktura dochodów budżetowych w zasadzie uniemożliwia wprowadzenie w powiatach i województwach modelu strategicznego zarządzania finansami. W tej sytuacji zasadniczym postulatem jest dążenie do dalszych zmian ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w kierunku znacznego podwyższenia dochodów własnych tych jednostek.

Od 1 stycznia 2004 r. obowiązuje nowy system finansowania jednostek samorządu terytorialnego, określony w ustawie z 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego³. Celem wprowadzenia ustawy było uporządkowanie systemu dochodów jednostek samorządu terytorialnego oraz doprowadzenie do jakościowej zmiany ich struktury przez zwiększanie udziału dochodów własnych, a zmniejszanie udziału dotacji i subwencji. Proces zwiększania dochodów własnych dokonany został głównie przez zapewnienie zwiększonych procentowo udziałów samorządów we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych (PIT) oraz z podatku dochodowego od osób prawnych (CIT).

Analizując wpływ wprowadzenia nowej ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w pierwszym roku jej funkcjonowania, można stwierdzić, że w 2004 r. w stosunku do 2003 r. zwiększył się udział dochodów własnych, zmniejszył się natomiast udział subwencji. W strukturze dochodów własnych zwiększył się udział podatku dochodowego od osób fizycznych oraz podatku dochodowego od osób prawnych. Tak więc założenia towarzyszące wprowadzeniu ustawy w życie przyniosły pierwsze efekty już w pierwszym roku jej obowiązywania.

Drugim celem ustawy było dążenie do wzmocnienia systemu wyrównawczego, mającego za zadanie ochronę jednostek samorządowych słabszych ekonomicznie. Nowe regulacje zmierzają także do ograniczenia zarówno katalogu ustawowych ulg i zwolnień rekompensowanych z budżetu państwa, jak i pozostałych ulg i zwolnień ustawowych. Zanotowany w 2004 r. wzrost łącznej kwoty tej części subwencji ogólnej dla gmin jest spowodowany przede wszystkim wprowadzeniem – w miejsce jednego – trzech progów wyrównywania dysproporcji w potencjale dochodowym między poszczególnymi gminami.

4. Ogólna ocena zmian wielkości i struktury dochodów

Przeprowadzone na podstawie danych statystycznych oraz badań ankietowych analizy historyczne wielkości i dynamiki zmian dochodów pozwalają na przeprowadzenie ocen. Wśród zjawisk pozytywnych można wymienić:

1. Nominalny i realny wzrost wartości dochodów ogółem, przy czym część gmin w okresie ostatnich czterech lat wykazywała spadek wpływów budżetowych. Tendencja wzrostu powinna znaleźć kontynuację w kolejnych latach. W polityce

³ Dz U z 2003 r. nr 203, poz. 1966.

finansowej gmin bezwzględnie występuje konieczność maksymalizacji wpływów budżetowych. Wzrastający zasób środków budżetowych daje możliwość lepszego wypełniania funkcji samorządu terytorialnego jako gospodarza terenu.

2. Stosunkowo wysoki udział dochodów własnych, w tym udziałów w podatkach budżetu państwa, w dochodach ogółem. Działania władz lokalnych w tym zakresie powinny być ukierunkowane na wzrost potencjału finansowego gmin. Może mieć to swój wyraz w kształtowaniu polityki podatkowej, a także skuteczności jej realizacji (długookresowa relacja: wzrost potencjału – wzrost wpływów budżetowych). Głównym składnikiem dochodów własnych są podatki i opłaty lokalne. Zachodzi więc relacja: silniejsza baza – większe wpływy budżetowe. Generalnie należy stwierdzić, że tendencja wzrostu dochodów własnych i udziałów w podatkach budżetu państwa sprzyja trafności i racjonalności prognozowania budżetu. Im więcej środków budżetowych podlega lokalnemu władztwu decyzyjnemu, tym większa jest przewidywalność wpływów, a tym samym trafność planów i prognoz finansowych.

3. Wzrost realnych wpływów z subwencji ogólnej – wyższy od tempa wzrostu dochodów ogółem. W całym badanym okresie zwraca uwagę wzrost udziału tej grupy wpływów w dochodach ogółem. Podstawową częścią składową jest subwencja oświatowa. W gospodarce finansowej, dbając o właściwe proporcje pomiędzy wydatkami bieżącymi i inwestycyjnymi, należy zwrócić uwagę na kształtowanie się relacji dochodów i wydatków oświatowych. Wielkość wydatków oświatowych powinna być zestawiona z kwotami przekazywanej gminom subwencji oświatowej.

Wśród zagrożeń wynikających z przeprowadzonych analiz dochodów można wymienić:

1. Wspomniany wyżej realny spadek wielkości dochodów w części jednostek samorządowych. Przyczyn tego stanu należy szukać w uwarunkowaniach zarówno wewnętrznych (np. rzeczywisty stopień ściągальności podatków, realność podstawy ich wymiaru), jak i zewnętrznych (sytuacja społeczno-gospodarcza kraju i poszczególnych regionów).

2. Zmniejszający się udział wpływów z podatków wspólnych z budżetem państwa w dochodach ogółem. Dodatkowo przeprowadzone analizy wykazały brak związku (wzajemnej zależności) między tempem wzrostu dochodów własnych i tempem wzrostu udziałów w podatkach budżetu państwa. Sytuacja ta sugeruje, że w gminach należy podjąć działania zmierzające do urealnienia wpływów z podatków wspólnych z budżetem państwa lub pozostałych dochodów własnych.

3. W dłuższym okresie nastąpił niewystarczający w stosunku do zakresu realizowanych zadań wzrost wpływów z tytułu dotacji, a w wielu badanych jednostkach nawet ich spadek. Może to świadczyć o niedostatecznym stopniu finansowania tych zadań środkami budżetu państwa. Następstwem może być obniżenie jakości świadczonych usług lub konieczność ich finansowania innymi środkami budżetowymi.

5. Wnioski i zakończenie

1. Analiza danych historycznych wykazuje, że w kolejnych latach nastąpiło różnicowanie wielkości i wzajemnych proporcji poszczególnych źródeł dochodów gmin. Świadczy to o pewnej niestabilności warunków gospodarowania, a także niestabilności prowadzonej polityki finansowej. W przyszłości ustawodawca powinien zapewnić większą stabilność systemu finansów samorządowych w powiązaniu z zakresem realizowanych zadań. W skali lokalnej zarówno organy stanowiące, jak i wykonawcze powinny dążyć do ukształtowania własnej konsekwentnej polityki dochodowej, czytelnej zarówno dla mieszkańców, jak i dla potencjalnych inwestorów. Wyrazem racjonalizacji działań jest przyjęcie długookresowej, stabilnej i przejrzystej polityki finansowej. Szczególnie ważną rolę należy tu przypisać radzie gminy jako podmiotowi stanowiącemu o kierunkach i tempie rozwoju. Ponieważ funkcja inicjacji zmian budżetu leży po stronie organu wykonawczego, doświadczenia wykazują, że założenia i preferowane kierunki rozwoju powinny zostać wypracowane w wyniku konsekwentnej współpracy organów stanowiących i wykonawczych.

2. Z punktu widzenia gospodarowania budżetem i możliwości jego długookresowego planowania zanotowane w latach 1999-2003 zmiany struktury dochodów nie są korzystne dla gmin. Wynika to zarówno ze spadku realnych dochodów, jak i uzależnienia budżetu od zewnętrznych źródeł dochodów, nie podlegających lokalnemu władztwu decyzyjnemu. Zmianę tej tendencji zaobserwowano w 2004 r.

3. Działania bieżące i strategiczne władz lokalnych powinny zmierzać do wzrostu dochodów budżetu. Polityka ta powinna być stosowana konsekwentnie w ciągu najbliższych kilku lat. Z punktu widzenia modelu zarządzania strategicznego należy dążyć do wzrostu wielkości i udziału dochodów własnych. Wzrastający udział dochodów własnych w dochodach ogółem jest z punktu widzenia racjonalności podejmowania długookresowych decyzji finansowych zjawiskiem pozytywnym. Wzrostowi dochodów własnych sprzyja wzrost lokalnej bazy ekonomicznej możliwy do osiągnięcia m.in. w wyniku realizowanych inwestycji infrastrukturalnych służących lokowaniu nowej działalności gospodarczej oraz rozwojowi mieszkalnictwa. Ta z kolei w dłuższym czasie skutkuje zwiększeniem bazy podatkowej.

4. Począwszy od 1999 r. zauważalny jest brak zależności między dochodami własnymi (tendencja rosnąca) a udziałem w podatkach budżetu państwa (tendencja malejąca). Przeprowadzone badanie ankietowe wykazało taką sytuację w większości gmin, niezależnie od ich statusu i wielkości. Tymczasem powinna być tu notowana korelacja dodatnia. Potencjalnie wskazuje to na możliwość zwiększenia wpływów budżetowych.

5. Poprawa jakości gospodarowania może następować w warunkach zachowania stabilności ich funkcjonowania. Tymczasem gospodarka finansowa gmin w Polsce od 1990 r. jest prowadzona w warunkach tymczasowości rozwiązań oraz częstych zmian zakresu zadań i kompetencji gmin. Dodatkowo powiązania między

budżetem państwa a budżetami jednostek samorządowych wymagają uwzględnienia wpływu ogólnej sytuacji gospodarczej kraju na budżety jednostek samorządu terytorialnego. W sytuacji zmniejszającej się roli dochodów własnych następuje uzależnienie finansów lokalnych od finansów państwa, a tym samym od ogólnej koniunktury gospodarczej kraju.

W latach 1991-2004 zanotowano znaczny wzrost wielkości dochodów budżetów gmin. Wysokość dochodów była ściśle powiązana z poziomem rozwoju gospodarczego oraz stopniem zurbanizowania terenu. W analizowanym okresie zanotowano liczne zmiany w strukturze dochodów. W 2004 r. można było zaobserwować pierwsze pozytywne następstwa wprowadzonej w 2003 r. nowej ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Przejawiało się to we wzroście wielkości dochodów własnych i ich udziału w dochodach ogółem, a także w zmianach w systemie subwencjonowania jednostek samorządu terytorialnego.

Literatura

- [1] Misiąg W., *Budżet gminy dla praktyków*, Municipium, Warszawa 2004.
- [2] *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, red. A. Zalewski, SGH, Warszawa 2005.
- [3] *Zarządzanie gospodarką i finansami gminy*, red. H. Sochacka, J. Krysiak, SGH, Warszawa 2004.

COMMUNITY'S INCOMES IN CONDITIONS OF LOCAL COMMUNITY UNIT INCOME SYSTEM TRANSFORMATION

Summary

Considerable increase in value of community's budget income has been noted between 1991 and 2004. Value of incomes was strictly connected with economy development level and region urbanization degree. In the analyzed period numerous changes in incomes structure have been noted. First positive consequences of new law act concerning local community incomes, which was introduced in 2003, were observed in 2004. It appeared in increase of own incomes value and their participation in general incomes and also in change of local community units subsidize system.