

**Paweł Galiński**

Uniwersytet Gdański

---

## **SAMODZIELNOŚĆ DOCHODOWA JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO W POLSCE**

---

**Streszczenie:** W artykule scharakteryzowano problematykę samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego w Polsce. W szczególności omówiono tę samodzielność w sferze wydatków. Przedstawiono podstawowe wskaźniki finansowe charakteryzujące samodzielność dochodową poszczególnych szczebli samorządu terytorialnego w Polsce. Analizą objęto lata 2000-2009, w których wystąpiły istotne zmiany w systemie zasilania finansowego JST. W rezultacie wskazano na główne czynniki, które w latach 2000-2009 wpływały na stopień samodzielności dochodowej jednostek samorządu terytorialnego w Polsce.

**Słowa kluczowe:** samorząd terytorialny, samodzielność dochodowa, wskaźniki finansowe.

### **1. Wstęp**

Rozwojowi gospodarczemu kraju towarzyszy wzrost potrzeb społecznych. Potrzeby te, w zależności od organizacji władzy państwowej, mogą być zaspokajane m.in. przez administrację szczebla centralnego bądź przez organy władzy samorządowej. To ostatnie rozwiązanie wiązałoby się z nałożeniem na samorząd terytorialny dodatkowych obowiązków, których wykonywanie wymagałoby zwiększenia wielkości jego dochodów. Źródłem tych dochodów mogłyby być środki pochodzące z dochodów własnych bądź transferów z budżetu państwa. Wybór określonej metody wzrostu dochodów jednostek samorządu terytorialnego (JST) determinowałby jednak sposób realizacji zadań publicznych.

Celem artykułu jest przedstawienie poszczególnych aspektów samodzielności dochodowej jednostek samorządu terytorialnego w Polsce oraz podstawowych wskaźników ją określających.

### **2. Problematyka samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego**

O samorządzie terytorialnym może być mowa jedynie wówczas, gdy spełnione są dwa podstawowe warunki jego funkcjonowania, tj. utrzymana jest pewna jego nie-

zależność w stosunku do innych organów państwowych oraz istnieje określona swoboda JST w procesie ustalania hierarchii oraz zakresu zadań własnych i wydatkowanych w tym zakresie środków. Jeżeli więc spełnione zostaną powyższe dwa warunki, to można mówić o samorządności władz lokalnych lub regionalnych, czyli o swobodzie organizowania przez te jednostki własnych działań [Regulski 2010, s. 19].

U podstaw prowadzenia rozumianej w ten sposób samorządności leży zasada subsydiarności, która odnosi się do podziału zadań pomiędzy państwo jako całość i lokalne wspólnoty samorządowe. Zgodnie z tą regułą organy państwowe powinny wykonywać jedynie te zadania, które nie mogą być należycie realizowane przez wspólnoty społeczne i indywidualne podmioty. Jednak w praktyce mogą wystąpić pewne trudności z postawieniem granicy między działaniami, które może, a działaniami, których nie może wykonywać dana wspólnota terytorialna [Piotrowska-Marczak 1998, s. 37]. Dotyczy to w rezultacie określenia granic autonomii samorządu terytorialnego, w tym jego autonomii finansowej. K. Piotrowska-Marczak podkreśla, że rozważając zagadnienia autonomii finansowej, należy wprowadzić rozróżnienie pomiędzy samofinansowaniem a samodzielnością finansową JST [Piotrowska-Marczak 1997, s. 19]. Samofinansowanie oznacza bowiem gospodarkę finansową opartą na dochodach własnych, które mogą być pozyskiwane z wielu źródeł i na odmiennych zasadach. Z kolei samodzielność finansowa nie wymaga konieczności tworzenia dochodów własnych, lecz swobodę, nawet w przypadku dochodów uzyskiwanych z budżetu państwa, dysponowania nimi.

Problematyka samodzielności jednostek samorządu terytorialnego może być rozpatrywana w dwóch podstawowych ujęciach, tj. w ujęciu podmiotowym i w ujęciu przedmiotowym. Badanie tej samodzielności poprzez pryzmat podmiotowy polega na analizie stosunków i związków, jakie panują między państwem a samorządem terytorialnym. Wynika to z tego, że organy państwowe szczebla centralnego z jednej strony decydują o systemie funkcjonowania JST w gospodarce, z drugiej zaś współuczestniczą w wykonywaniu określonych zadań publicznych. Z kolei ujęcie przedmiotowe odnosi się do rozpatrywania określonych sfer działalności JST, tj. sfery realnej (działalność społeczna i gospodarcza) i sfery finansowej [Denek 2001, s. 7, 8]. W tym drugim przypadku analizuje się m.in. gospodarkę finansową JST, a w tym źródła i wielkość uzyskiwanych dochodów w kontekście realizowanych zadań.

Samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego określana jest zatem jako prawo do samodzielnego prowadzenia samorządowej gospodarki finansowej, rozumianej jako pobieranie określonych dochodów (władztwo dochodowe) oraz dysponowanie nimi (władztwo wydatkowe), w ustawowo określonych granicach.

W literaturze przedmiotu wskazuje się, że samodzielność finansowa JST nie jest kategorią stałą i niezmienną, gdyż wpływa na nią rozwój instytucjonalny, prawny, społeczny, ekonomiczny i finansowy państwa. Zmianie podlegają również prawne gwarancje tej samodzielności, których skuteczność uzależniona jest od polityki państwa w zakresie decentralizacji finansów publicznych.

Można wyodrębnić dwa zakresy pojęcia samodzielności finansowej samorządu terytorialnego. W ujęciu szerszym samodzielność ta oznacza prawnie zagwaranto-

waną możliwość dobrowolnego decydowania o przeznaczeniu posiadanych środków finansowych, pozyskiwanych z różnych źródeł (dochody własne, środki z budżetu państwa, przychody w postaci kredytów i pożyczek). Natomiast w ujęciu węższym samodzielność finansową JST można odnosić jedynie do tych środków, które samorządy terytorialne mogą pozyskiwać we własnym zakresie. Stąd o zakresie tej samodzielności decyduje wielkość zasobów pieniężnych przekazanych do dyspozycji JST oraz zakres swobody w: kształtowaniu wysokości i zakresu wydatków, organizacji budżetów samorządowych, planowaniu budżetowym oraz wykonywaniu budżetu [Jastrzębska 2004, s. 107]. Wyrazem tej samodzielności jest także możliwość dobrowolnego decydowania o przeznaczeniu swoich oszczędności i nadwyżek budżetowych z lat ubiegłych [Drwiłło, Gliniecka 1995, s. 86].

Pomimo procesu decentralizacji finansów publicznych w Polsce samodzielność finansowa samorządów terytorialnych ograniczana jest w różnorodny sposób. Wynika to z uprawnień organów władzy państwowej w zakresie kształtowania źródeł dochodów JST i konieczności ponoszenia wydatków na określone funkcje działalności państwa.

Na samodzielność finansową JST wpływa również sytuacja finansowa tych jednostek, w tym poziom deficytu budżetowego i stan zadłużenia. W konsekwencji ograniczenia nakładane na JST w zakresie zadłużania się z jednej strony zmniejszają samodzielność finansową tych jednostek, natomiast z drugiej strony chronią je przed negatywnymi konsekwencjami nadmiernego długu.

### **3. Istota samodzielności dochodowej jednostek samorządu terytorialnego**

Samodzielność dochodowa JST oznacza zdolność prowadzenia własnej polityki fiskalnej przez poszczególne organy samorządu terytorialnego na danym obszarze [Kosek-Wojnar, Surówka 2007, s. 78]. Wiąże się to z zagwarantowaniem JST możliwości zwiększania dochodów oraz pozyskiwania ich z różnych źródeł i różnymi metodami [Patrzałek 2004, s. 67]. Wynika to m.in. z tzw. władztwa podatkowego, które przyznawane jest samorządom terytorialnym w zakresie kształtowania wielkości oraz struktury podatków i opłat lokalnych. Poza tym do grupy instrumentów fiskalnych, oddziałujących na samodzielność dochodową JST, można zaliczyć m.in.: wielkość dopuszczalnego deficytu budżetowego, poziom zadłużenia czy możliwości udzielania gwarancji i poręczeń [Kosek-Wojnar 2004, s. 12].

W procesie analizy samodzielności dochodowej JST istotną staje się ocena struktury dochodów budżetowych tych jednostek. Może być ona rozpatrywana w różnorodnych przekrojach. Ważnym elementem warunkującym zachowanie samodzielności dochodowej poszczególnych szczebli samorządu terytorialnego jest wyposażenie ich w stabilne i wydajne źródła dochodów. Stąd część tych dochodów powinna być związana z danym obszarem i prowadzoną tam aktywnością gospodarczą [Kańduła 2003, s. 31]. Chodzi tu więc o dochody własne, których cechy odpowiadają warun-

kom samodzielnej działalności organów władzy lokalnej i regionalnej. Możliwość oddziaływania na konstrukcję dochodów własnych JST wiąże się w rezultacie ze wspomnianym pojęciem władztwa podatkowego. Samo przyznanie JST uprawnień do kształtowania konstrukcji dochodów własnych nie gwarantuje automatycznie aktywności tych organów w tej dziedzinie. Samorządy terytorialne będą bowiem zainteresowane oddziaływaniem na wzrost tych dochodów wtedy, gdy przepisy obowiązującego prawa będą umożliwiały ich istotny, realny i długookresowy wpływ do budżetu [Kańduła 2003, s. 31]. Do tej grupy dochodów własnych, warunkujących samodzielność dochodową JST, zalicza się: 1) dochody z podatków lokalnych, 2) dochody z opłat, 3) dochody z posiadanego mienia, 4) inne dochody, np. wpływy z samoopodatkowania się mieszkańców, spadki, zapisy, darowizny czy w przypadku gmin dochody z opłaty adiacenckiej. Niektórzy autorzy wskazują, że do tej grupy dochodów nie powinno zaliczać się udziałów w podatkach stanowiących dochód budżetu państwa, tj. w podatku dochodowym od osób fizycznych (PIT) oraz w podatku dochodowym od osób prawnych (CIT), JST bowiem nie mają wpływu na ich konstrukcję i wydajność [Kańduła 2003, s. 38]. K. Surówka jest zdania, że zwiększenie udziałów JST w PIT i CIT tylko pozornie zwiększa samodzielność dochodową tych jednostek. Po pierwsze, ograniczone jest władztwo podatkowe samorządów terytorialnych w ramach tych podatków. Po drugie, zwiększa się uzależnienie dochodów JST od stanu koniunktury gospodarczej i tempa wzrostu PKB [Surówka 2004, s. 22, 23]. Samorząd terytorialny może jednak oddziaływać na wielkość dochodów z tytułu udziałów w PIT i CIT w sposób pośredni. Stworzenie przez władze samorządowe właściwych, oczekiwanych i często konkurencyjnych warunków do życia i prowadzenia aktywności gospodarczej może determinować wzrost poziomu tego typu źródeł dochodów. Należy również zaznaczyć, że obowiązująca konstrukcja niektórych podatków i opłat lokalnych ogranicza jednak rzeczywistą samodzielność dochodową JST. Przykładowo: w podatku od nieruchomości władztwo podatkowe gmin i miast na prawach powiatu sprowadza się w praktyce do obniżenia górnej stawki tego podatku, zastosowania niektórych ulg, zwolnień i umorzeń, rozłożenia na raty lub odroczenia płatności danych zobowiązań podatkowych. Samorząd terytorialny nie ma jednak bezpośrednich możliwości ustalania górnej granicy wysokości tego podatku [Piotrowska-Marczak 2004, s. 4].

W konsekwencji samodzielność finansową JST w sferze dochodów rozpatruje się w kategoriach możliwości gromadzenia przez te jednostki dochodów we własnym zakresie. Stąd w procesie oceny tak rozumianej samodzielności dochodowej wyłączone zostają subwencje i dotacje [Kornberger-Sokołowska 2001, s. 109, 110]. E. Kornberger-Sokołowska wskazuje, że samodzielność dochodowa rozumiana jako synonim samofinansowania w praktyce nie istnieje. Nigdzie bowiem na świecie nie funkcjonuje system, w którym samorządom terytorialnym zapewniono by pełne pokrycie wydatków dochodami własnymi w węższym ujęciu (tj. z wyłączeniem udziałów w PIT i CIT). Przy tak skonstruowanym systemie mogłyby pojawić się pewne dysfunkcje, tj. m.in. nadmierny fiskalizm JST czy doprowadzenie do istotnych

dysproporcji w poziomie dochodów pomiędzy JST. W tym pierwszym przypadku istnieją obawy, że organy samorządu terytorialnego mogą wykazywać zbyt dużą ekspansję w zakresie pozyskiwania dochodów z tytułu podatków i opłat. To z kolei może doprowadzić do ograniczenia aktywności gospodarczej osób fizycznych oraz prawnych i negatywnych tego konsekwencji (m.in. odpływ kapitału do innych regionów kraju). Z drugiej jednak strony istnieje niebezpieczeństwo polegające na redukcji dochodów budżetowych poprzez zaniżanie stawek podatkowych, stosowanie ulg i zwolnień, niekiedy w nieuzasadnionych ekonomicznie i społecznie przypadkach. Stąd zwiększenie samodzielności dochodowej JST wymaga odpowiedniego przygotowania władz lokalnych do należytego, odpowiedzialnego i skutecznego prowadzenia polityki fiskalnej na danym obszarze.

Jeżeli zaś chodzi o możliwość nadmiernego wzrostu, w wyniku zwiększania samodzielności dochodowej JST, dysproporcji w poziomie dochodów pomiędzy poszczególnymi JST, to ograniczają to działania wyrównawcze państwa w sferze kształtowania dochodów samorządów terytorialnych. Dotyczy to w szczególności możliwości otrzymywania określonych transferów z budżetu państwa w formie subwencji czy dotacji.

Samodzielność dochodowa jednostek samorządu terytorialnego determinuje możliwość gromadzenia środków budżetowych w postaci przychodów. Możliwość zadłużania się samorządów terytorialnych wynika m.in. z posiadanej osobowości prawnej, własnego majątku czy wielkości generowanych dochodów budżetowych (przede wszystkim dochody własne w węższym ujęciu). Pozyskiwanie przychodów zależy bowiem od aktywności organów samorządowych, sytuacji finansowej i ekonomicznej JST, potrzeb społeczności lokalnej czy różnorodnych planów i strategii rozwoju.

Samodzielność dochodową jednostek samorządu terytorialnego można w rezultacie rozpatrywać w pięciu płaszczyznach, tj. według [Misterek 2008, s. 16, 17]:

- 1) rodzajów i struktury dochodów, uwzględniając tu przede wszystkim analizę wielkości i udziału poszczególnych składników dochodów własnych;
- 2) zakresu władztwa podatkowego, czyli kompetencji władz lokalnych i regionalnych w tworzeniu przepisów podatkowych;
- 3) wpływu źródeł niepodatkowych na poziom dochodów własnych, a więc możliwości pozyskiwania dochodów ze swojego majątku;
- 4) zdolności pozyskiwania środków finansowych z nowych źródeł (w tym środków z budżetu ogólnego Unii Europejskiej);
- 5) możliwości prowadzenia działalności gospodarczej, m.in. w celu różnicowania źródeł pozyskiwanych dochodów i skuteczniejszej realizacji zadań publicznych.

Ze względu na złożoność procesów ekonomicznych, finansowych, politycznych i prawnych w podsektorze samorządowym utrudnione jest jednoznaczne określenie finansowych kryteriów oceny stopnia rzeczywistej samodzielności dochodowej jednostek samorządu terytorialnego [Bury 2005, s. 33]. Pomimo tych ograniczeń można wyróżnić pewien zbiór podstawowych mierników, które w sposób syntetycz-

ny mogą przybliżyć poziom samodzielności dochodowej JST. Z dostępnej literatury wynika, że do podstawowych finansowych wskaźników oceny samodzielności dochodowej tych jednostek zaliczyć można:

1) udział łącznych dochodów JST w dochodach sektora jednostek finansów publicznych ogółem,

2) udział łącznych dochodów własnych samorządu terytorialnego w dochodach sektora jednostek finansów publicznych ogółem,

3) udział dochodów własnych JST w ich dochodach ogółem,

4) udział dochodów własnych w węższym ujęciu (tj. bez udziału w PIT i CIT) określonego szczebla samorządu terytorialnego w jego dochodach ogółem,

5) udział dochodów własnych ogółem określonego szczebla samorządu terytorialnego w jego w dochodach ogółem.

Wskaźniki udziału łącznych dochodów JST w dochodach sektora jednostek finansów publicznych ogółem oraz udziału dochodów własnych JST w dochodach sektora jednostek finansów publicznych stanowią o stopniu decentralizacji finansów publicznych w kraju. W rezultacie przybliżają ogólny zakres samodzielności samorządu terytorialnego w kraju. Natomiast udział dochodów własnych JST w ich dochodach ogółem syntetycznie charakteryzuje możliwości prowadzenia polityki dochodowej przez JST. Wskaźnik ten uważany jest jednocześnie za podstawowy miernik samodzielności finansowej (w sferze zarówno dochodów, jak i wydatków) samorządu terytorialnego [Markowska-Bzducha 2006, s. 567].

Z kolei udział dochodów własnych w węższym ujęciu (bez udziału w PIT i CIT) określonego szczebla samorządowego w jego dochodach ogółem pozwala określić zakres kompetencji władczych tego samorządu terytorialnego w zakresie doboru źródeł, metod i kierunków gromadzenia dochodów, na które bezpośrednio oddziałuje [Kozuch 2007, s. 183]. W konsekwencji charakteryzuje on możliwości samodzielnego prowadzenia polityki dochodowej danego szczebla samorządu terytorialnego. Natomiast wysokość udziału dochodów własnych określonego szczebla samorządu terytorialnego w jego dochodach ogółem wskazuje na bezpośrednie i pośrednie możliwości prowadzenia własnej polityki dochodowej przez dany szczebel samorządu terytorialnego przy wykorzystaniu różnorodnych instrumentów.

#### **4. Analiza wskaźników charakteryzujących samodzielność dochodową JST w Polsce w latach 2000-2009**

W latach 2000-2009 udział dochodów JST ogółem w dochodach sektora jednostek finansów publicznych ogółem zwiększył się o 2 p.p., przy czym do 2003 r. udział ten malał, a następnie rósł (tab. 1). W badanym okresie zwiększył się również udział dochodów własnych samorządów terytorialnych w ich dochodach ogółem. Jednocześnie nastąpił dynamiczny wzrost tego wskaźnika w 2004 r. Wynikało to przede wszystkim ze zwiększenia procentowych udziałów samorządów terytorialnych w dochodach z tytułu udziałów w podatkach stanowiących dochód budżetu pań-

stwa. W latach 2003-2004 w następstwie modyfikacji prawa zwiększył się bowiem udział JST w PIT z 30,10 do 45,74%, natomiast w CIT – z 5,50 do 24,01% [*Budżety jednostek...* 2010, s. 18]. Zmiany te świadczą o postępującym w Polsce procesie decentralizacji finansów publicznych. Na uwagę zasługuje też fakt zmniejszenia się w latach 2008-2009 udziału dochodów własnych JST zarówno w ich dochodach ogółem, jak i w dochodach sektora jednostek finansów publicznych ogółem. Wynikało to głównie z kryzysu na rynkach finansowych, który wpłynął niekorzystnie na sytuację gospodarczą w kraju, tj. na spadek tempa wzrostu PKB czy wzrost stopy bezrobocia. To z kolei wpłynęło na zmniejszenie się dochodów JST z PIT (spadek o 5,5%) i CIT (spadek o 11,5%) [*Sprawozdanie roczne...* 2010, s. 13]. Pomimo tych spadków, w 2009 r. zwiększył się udział dochodów JST w dochodach sektora jednostek finansów publicznych ogółem w stosunku do 2008 r. (tab. 1). Wynikało to m.in.

**Tabela 1.** Wybrane wskaźniki finansowe charakteryzujące samodzielność dochodową JST w Polsce w latach 2000-2009

Lata	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Jednostki samorządu terytorialnego ogółem										
WSK <sub>1</sub>	10,86	10,98	11,09	10,23	12,87	13,55	13,95	14,13	15,24	13,95
WSK <sub>2</sub>	26,69	27,53	26,95	24,33	25,61	26,76	27,87	27,02	27,74	28,69
WSK <sub>3</sub>	40,70	39,89	41,14	42,02	50,24	50,62	50,05	52,29	54,95	48,63
Gminy										
WSK <sub>4</sub>	34,88	35,78	33,19	32,95	31,92	30,22	28,64	29,14	31,03	30,00
WSK <sub>5</sub>	50,80	50,44	45,06	44,70	46,47	44,87	43,85	46,55	49,26	46,27
Miasta na prawach powiatu										
WSK <sub>4</sub>	30,54	29,98	34,29	36,12	35,50	36,21	35,69	34,50	37,44	36,15
WSK <sub>5</sub>	47,86	47,14	53,29	55,74	63,41	64,46	64,51	65,71	69,51	66,09
Powiaty										
WSK <sub>4</sub>	6,34	7,05	9,11	9,13	12,98	13,38	13,06	12,54	15,05	13,93
WSK <sub>5</sub>	7,77	8,34	10,24	10,44	24,07	27,16	27,94	29,62	32,36	28,37
Województwa										
WSK <sub>4</sub>	1,34	1,75	2,32	3,48	3,02	6,80	6,61	5,89	13,88	6,39
WSK <sub>5</sub>	15,91	13,30	15,12	15,44	58,92	62,50	55,94	57,91	58,53	32,30

WSK<sub>1</sub> – udział dochodów własnych JST w dochodach sektora jednostek finansów publicznych ogółem (%); WSK<sub>2</sub> – udział dochodów ogółem JST w dochodach sektora jednostek finansów publicznych ogółem (%); WSK<sub>3</sub> – udział dochodów własnych JST w ich dochodach ogółem (%); WSK<sub>4</sub> – udział dochodów własnych bez udziału w PIT i CIT (w węższym ujęciu) określonego szczebla samorządowego w jego dochodach ogółem (%); WSK<sub>5</sub> – udział dochodów własnych (w szerszym ujęciu) określonego szczebla samorządowego w jego dochodach ogółem (%)

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Sprawozdań rocznych z wykonania budżetów jednostek samorządu terytorialnego za lata 2000-2009*, Ministerstwo Finansów.

z tego, że zmniejszeniu udziału dochodów własnych w dochodach JST ogółem towarzyszył znaczny wzrost udziałów transferów z budżetu państwa do budżetów JST. Warto również nadmienić, że w latach 2008-2009, pomimo niekorzystnej sytuacji gospodarczej i wspomnianego spadku dochodów z PIT i CIT, zwiększyły się dochody JST z podatków: od nieruchomości (wzrost o 5,5%), leśnego (wzrost o 4,4%), rolnego (wzrost o 0,9%) [*Sprawozdanie roczne...* 2010, s. 13].

Jeżeli zaś chodzi o poszczególne szczeble samorządu terytorialnego, to największą samodzielnością dochodową charakteryzują się miasta na prawach powiatu (tab. 1). Wynika to m.in. z tego, że posiadają one udziały w podatkach stanowiących dochód budżetu państwa w części zarówno gminnej, jak i powiatowej. Ponadto 40% dochodów JST z podatku od nieruchomości trafia do budżetów miast na prawach powiatu [*Sprawozdanie roczne...* 2010, s. 13, 102]. W rezultacie w latach 2000-2009 udział dochodów własnych miast na prawach powiatu w ich dochodach ogółem zwiększył się o 18,23 p.p.

Z kolei w latach 2000-2009 najmniejszy udział dochodów własnych w dochodach ogółem występował w powiatach ziemskich (tab. 1). Pomimo tego, w latach 2000-2009 w powiatach ziemskich wskaźnik ten zwiększył się w największym stopniu w stosunku do pozostałych JST. Również i w tym przypadku wynikało to ze zwiększenia w latach 2003-2004 udziałów tych jednostek z tytułu PIT z 1 do 8,42% (10,25% w 2005 r.) oraz CIT z 0 do 1,40%.

Analizując natomiast udział dochodów własnych województw w ich dochodach ogółem, można również zauważyć ich dynamiczny wzrost w 2004 r. Spowodowane to było przede wszystkim wzrostem udziału dochodów województw w CIT z 0,50 w 2003 r. do 15,90% w 2004 r. (w 2008 r. spadek do poziomu 14%) [*Budżety jednostek...* 2010, s. 18]. Potwierdza to również fakt zmniejszenia się w latach 2003-2004 udziału dochodów własnych tych jednostek w węższym ujęciu, tj. bez PIT i CIT w ich dochodach ogółem. Należy w tym miejscu zaznaczyć, że w latach 2007-2009 dochody województw z CIT zmniejszyły się z 5,05 mld zł do 4,18 mld zł [*Sprawozdanie roczne...* 2010, s. 136; *Sprawozdanie roczne...* 2009, s. 127], co było następstwem, jak wspomniano, pogorszenia się sytuacji gospodarczej na świecie i w kraju oraz wprowadzonych zmian systemowych w zakresie dochodów JST. Z kolei spadek w 2009 r. udziału dochodów własnych województw w ich dochodach ogółem wynikał głównie ze zwiększenia wielkości dotacji rozwojowej w związku z przyspieszeniem wdrażania programów i projektów unijnych.

Z rozpatrywanych szczebli samorządu terytorialnego jedynie w gminach w latach 2000-2009 wystąpił spadek dochodów własnych zarówno w szerszym, jak i w węższym ujęciu w dochodach ogółem (tab. 1).

## 5. Podsumowanie

Z powyższych rozważań wynika, że na samodzielność dochodową JST oddziałuje wiele czynników. Wynikają one, jak wspomniano, z ekonomicznej, prawnej, spo-



łącznej i politycznej aktywności poszczególnych organów władzy państwowej. Samodzielność ta wpływa z kolei na inne płaszczyzny funkcjonowania samorządów terytorialnych i państwa. Dotyczy to przede wszystkim możliwości oraz sposobu realizacji poszczególnych zadań publicznych.

Przeprowadzona w pracy analiza podstawowych mierników charakteryzujących samodzielność dochodową samorządów terytorialnych w Polsce wskazuje, że we wszystkich JST, oprócz gmin, procesowi decentralizacji finansów publicznych towarzyszyło zjawisko poprawy tej samodzielności. Wynikało to przede wszystkim ze zwiększenia udziału dochodów poszczególnych JST w podatkach dochodowych, tj. w PIT i CIT. W rezultacie spowodowało to znaczące uzależnienie samodzielności finansowej JST w sferze wydatków od sytuacji gospodarczej w kraju i na świecie. Stąd większe uzależnienie samodzielności dochodowej JST od podatków majątkowych, w tym w szczególności od podatku od nieruchomości, mogłoby, jak się wydaje, stabilizować tę samodzielność w krótkim czasie. Należy jednak podkreślić, że na samodzielność dochodową JST w znacznym stopniu oddziałują aktywność ustawodawcza państwa i różnorodne zmiany prawa w ramach wydatkowania środków publicznych. W konsekwencji w procesie analizy samodzielności dochodowej samorządów terytorialnych należy zachować niezwykłą ostrożność, uwzględniając jej wielowymiarowy charakter.

## Literatura

- Budżety jednostek samorządu terytorialnego*, Główny Urząd Statystyczny, Departament Finansów, Warszawa 2010, maszynopis powielony.
- Bury A., *Dochody własne i ich znaczenia dla dochodów i wydatków samorządowych*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Finansów i Informatyki w Łodzi, Łódź 2005.
- Denek E., *Płaszczyzny rozpatrywania samodzielności samorządu terytorialnego*, [w:] E. Denek (red.), *Samodzielność samorządu terytorialnego w Polsce*, Zeszyty Naukowe AE w Poznaniu nr 7, AE, Poznań 2001.
- Drwiłło A., Gliniecka J., *Finanse gmin*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 1995.
- Jastrzębska M., *Samodzielność ekonomiczna i finansowa jednostek samorządu terytorialnego*, „*Ekonomia*” 2004, nr 13.
- Kańduła S., *Samodzielność finansowa samorządu gminnego w Polsce po 1993 roku*, AE, Poznań 2003.
- Kornberger-Sokołowska E., *Samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego w aktualnym systemie prawnym w Polsce*, „*Studia Iuridica*” 2001, T. 39.
- Kosek-Wojnar M., *Problem samodzielności finansowej jednostek samorządu finansowego*, Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Bochni 2004, nr 2.
- Kosek-Wojnar M., Surówka K., *Podstawy finansów samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007.
- Kożuch A.J., *Analiza finansowa budżetu gminy jako narzędzie oceny efektywności gospodarowania środkami finansowymi*, *Stowarzyszenie Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu*, „*Roczniki Naukowe*” 2007, T. VIII, Z. 4.
- Markowska-Bzducha E., *Finanse samorządowe w Polsce w aspekcie możliwości absorpcji funduszy unijnych*, [w:] D. Zarzecki (red.), *Zarządzanie finansami. Inwestycje i wycena przedsiębiorstw*, T. II, Uniwersytet Szczeciński, Wydział Nauk Ekonomicznych i Zarządzania, Szczecin 2006.

- Misterec W., *Zewnętrzne źródła finansowania działalności inwestycyjnej jednostek samorządu terytorialnego*, Difin, Warszawa 2008.
- Patrzalek L., *Finanse samorządu terytorialnego*, AE, Wrocław 2004.
- Piotrowska-Marczak K., *Finanse lokalne w Polsce*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1997.
- Piotrowska-Marczak K., *Problemy samodzielności finansowej samorządów lokalnych w świetle reformy*, [w:] *Funkcjonowanie samorządu terytorialnego – doświadczenia i perspektywy*, T. II, Wydawnictwo Uniwersytetu Opolskiego, Opole 1998.
- Piotrowska-Marczak K., *Warunki równowagi finansów publicznych*, Informacja nr 1073, Kancelaria Sejmu Biuro Studiów i Ekspertyz, Warszawa 2004.
- Regulski J., *Granice kontroli i nadzoru samorządności*, „Gazeta Samorządu i Administracji” 2010, nr 22.
- Sprawozdania roczne z wykonania budżetów jednostek samorządu terytorialnego za lata 2000-2009*, Ministerstwo Finansów, Warszawa.
- Surówka K., *Kierunki zmian systemu zasilania budżetów jednostek samorządu terytorialnego*, Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Bochni 2004, nr 2.

## FINANCIAL INDEPENDENCE OF THE LOCAL GOVERNMENT UNITS IN POLAND IN THE FIELD OF REVENUES

**Summary:** The paper characterizes the financial independence of the local government units in Poland. The article especially presents the financial independence in the field of revenues. There are shown some financial indicators which characterised the independence between 2000 and 2009. There were some crucial changes in the system of local governments' revenues in that period. As a result there are pointed the main issues which determined the level of the financial independence of the local government units in Poland in the field of revenues between 2000 and 2009.