

Szymon Bryndziak *

**SYSTEM DOCHODÓW JEDNOSTEK SAMORZĄDU
TERYTORYALNEGO W WARUNKACH KRYZYSU
FINANSOWEGO I KRYZYSU FINANSÓW PUBLICZNYCH**

1. WPROWADZENIE

We współczesnych państwach zadania publiczne są realizowane na dwóch szczeblach – państwowym i samorządowym. Samorząd terytorialny jest rozumiany jako wyodrębniony w strukturze państwa, powstały z mocy prawa związek lokalnego społeczeństwa powołanego do samodzielnego wykonywania administracji państwowej i wyposażony w materialne środki realizacji nałożonych zadań publicznych¹. Jak rozumieć zadanie publiczne? W sukurs przychodzi Trybunał Konstytucyjny, który w uchwale z 27 października 1994 r. stwierdza, co następuje: „wszystkie zadania samorządu terytorialnego mają charakter zadań publicznych w tym znaczeniu, że służą zaspokajaniu potrzeb zbiorowych społeczności lokalnych, jak i ogólnopaństwowych”. Zatem zadaniem publicznym jest zadanie o tożsamym charakterze, a zadania samorządu terytorialnego mają charakter wyłącznie publiczny². Skoro samorząd wykonuje je w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność, niezbędne jest zabezpieczenie samodzielności w wykonywaniu owych zadań. Pojawia się zatem zjawisko decentralizacji i to zarazem decentralizacji zadaniowej – rozumianej jako proces przekazywania zadań przez organy centralne jednostkom administracyjnym niższego szczebla – i decentralizacji finansów publicznych, która dokonuje się przez przeniesienie kompetencji, obowiązków i decyzji o alokacji środków pieniężnych na szczebel lokalny³. Warto w tym miejscu zaznaczyć istnienie dwóch różnych koncepcji modelu gminy. Pierwsza z nich, wywodząca samorząd z prawa

* Mgr, Katedra Finansów Publicznych, Instytut Finansów, Bankowości i Ubezpieczeń, Uniwersytet Łódzki.

¹ Z. Niewiadomski, *Podmioty administrujące*, [w:] Z. Niewiadomski i in., *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2006, s. 134.

² T. Lubińska, S. Franek, M. Będziszak, *Potencjał dochodowy samorządu w Polsce. Na tle zmiany ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego*, Difin, Warszawa 2007, s. 29.

³ S. Owsiak, *Finanse publiczne*, PWN, Warszawa 2005, s. 139.

naturalnego, polega na traktowaniu gminy jako niezależnego podmiotu, którego prawa kształtują się na wzór naturalnych praw danej jednostki, druga zaś opiera się na założeniu, iż gmina powinna być podporządkowana państwu, ponieważ to przez państwo została powołana i wykonuje zadania zlecone przez władze państwowe⁴. Pierwsza z wymienionych koncepcji legła u podstaw zapoczątkowanej w Stanach Zjednoczonych teorii federalizmu fiskalnego, która zajmuje się podziałem zadań i dochodów publicznych na poszczególnych szczeblach⁵. Prawidłowy podział dochodów między władze centralne a samorządowe odgrywa w tej teorii ważną rolę. Istota federalizmu fiskalnego wyraża się w tym, aby poszczególne jednostki samorządu terytorialnego dysponowały, z jednej strony, możliwością wyboru systemu fiskalnego, z drugiej zaś, żeby sami mieszkańcy danego obszaru mogli decydować, które zadania publiczne powinni finansować, gdyż zadania te mają różny zasięg, tak ogólnokrajowy, jak i lokalny⁶. Ponadto ważne jest, aby redystrybucyjna funkcja polityki fiskalnej dotyczyła szczebla centralnego, by (niezależnie od miejsca zamieszkania obywatela i danych interesów lokalnych) pewien zakres wyrównywania centralnego zapewnił stały poziom usług w całym kraju, przy jednakowych przecież obciążeniach podatkowych⁷. W przeciwnym razie jest wielce prawdopodobne, że poszczególni członkowie wspólnoty lokalnej będą otrzymywali różne świadczenia, w zależności od miejsca zamieszkania⁸.

We współczesnych systemach finansów publicznych spotykane są najczęściej dwa rozwiązania – system udziałów w podatkach i system rozdzielności źródeł podatkowych. Ponadto ogromnego znaczenia fiskalnego nabierają transfery wyrównawcze z budżetu państwa w postaci subwencji i dotacji. Dlatego tak ważne jest posiadanie przez samorząd precyzyjnie określonych źródeł dochodów własnych, gdyż dokładne określenie kryteriów i rozmiarów tych dochodów zwiększa stopień samodzielności. Natomiast znaczny udział dochodów wyrównawczych, opartych przecież na uznaniowości w ich rozdzielaniu, ów stopień samodzielności ogranicza, a ponadto ściśle wiąże samorząd z państwem, co w przypadku panującego kryzysu finansów publicznych jest szczególnie niekorzystne. Celem artykułu jest próba odpowiedzi na pytanie, jak polski system dochodów samorządowych jest przygotowany na kryzys finansów publicznych, a zarazem jakie są zalety i wady ścisłego powiązania dochodów jednostek samorządu terytorialnego z budżetem państwa.

⁴ H. Sochacka-Krysiak, *Finanse lokalne*, Poltex, Warszawa 1993, s. 17 i n.

⁵ R. M. Bird, *Fiscal Federalism*, www.urban.org.

⁶ C. V. Brown, P. M. Jackson, *Public Sector Economics*, Blackwell, Oxford UK–Cambridge USA 1990, s. 275.

⁷ *Ibidem*, s. 277.

⁸ I. Eländer, *Między centralizmem a lokalnością. O rozwoju samorządów lokalnych w post-socjalistycznej Europie*, „Samorząd Terytorialny” 1996, nr 9, s. 13.

2. SYSTEM DOCHODÓW JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

2.1. Dochody własne

Konieczność podziału źródeł dochodów pomiędzy państwo a samorząd terytorialny wynika z podziału zadań publicznych. W celu realizacji tych zadań niezbędne są środki finansowe (które samorząd uzyskuje z różnych źródeł), decydujące o tym, że polski system dochodów samorządowych to wyróżniany w doktrynie system mieszany. Polega on na różnego rodzaju wpływach do budżetu danej jednostki oraz różnych sposobach rozdziału ich między państwo a samorząd. Zgodnie z ustawą o dochodach jednostek samorządu terytorialnego⁹, dochody samorządu dzielą się na dochody własne, dotacje celowe z budżetu państwa i subwencję ogólną. Sam katalog dochodów własnych jest zawarty w artykułach od 4. do 6. wspomnianej ustawy. Oprócz wymienionych tam źródeł dochodów budżetów samorządowych ustawodawca zaliczył także do dochodów własnych udziały jednostek samorządu terytorialnego (JST) we wpływach z podatków dochodowych, zarówno od osób fizycznych, jak i prawnych. Wysokość tych udziałów jest zróżnicowana i dla gminy udział we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych (od podatników zamieszkałych na terenie gminy) wynosi 39,34%, zaś udział w podatku dochodowym od osób prawnych, które swoją siedzibę mają na terytorium gminy wynosi 6,71%. Dla powiatu udziały te przedstawiają się w wysokości 10,25% PIT i 1,40% CIT, zaś udziały województw to odpowiednio 1,60% i 14,75%. Na dokładniejsze omówienie zasługują dochody z podatków lokalnych i opłat oraz udziały w podatkach dochodowych, a to ze względu na liczne kontrowersje, jakie towarzyszą ich konstrukcji, a zarazem ogromne znaczenie fiskalne dla budżetu danej jednostki samorządu terytorialnego.

Tylko gminy uzyskują dochody z podatków lokalnych. W tej sytuacji budżet gminny jest zasilany podatkiem rolnym, leśnym, od nieruchomości, od środków transportowych, od czynności cywilnoprawnych, od spadków i darowizn oraz podatkiem dochodowym od działalności gospodarczej osób fizycznych, opłacanym w formie karty podatkowej. Ponadto gmina uzyskuje dochody z opłat lokalnych, w tym miejscowej, targowej, administracyjnej, eksploatacyjnej, za korzystanie z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych, od posiadania psów, a także od opłaty skarbowej. Dokładna charakterystyka poszczególnych elementów powyższego wyliczenia miałyby się z celem tego artykułu. Natomiast ciekawszy zdaje się problem, dlaczego ani powiat, ani samorządowe województwo nie otrzymują dochodów z podatków lokalnych? Takie rozwiązanie podziału dochodów jest

⁹ *Ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego*, Dz. U. 2010, nr 80, poz. 526, z późn. zm.

niezgodne z Europejską Kartą Samorządu Lokalnego¹⁰, wedle której część zasobów finansowych społeczności lokalnych powinna pochodzić z opłat i podatków lokalnych, tym bardziej, że Polska ratyfikowała Kartę w całości, powinna więc stosować się do jej treści. Sytuacja, w której tylko gmina czerpie dochody z podatków jest również niezgodna z art. 168 konstytucji RP¹¹, który stanowi: „Jednostki samorządu terytorialnego mają prawo ustalania wysokości podatków i opłat lokalnych w zakresie określonym w ustawie” – jednostki, nie tylko gmina. Powód tej sytuacji jest niezwykle prozaiczny. Gdy w 1990 r. powołano do istnienia jednoszczeblową strukturę samorządu terytorialnego, spowodowało to konieczność niejako dwutorowego podziału podatków pomiędzy państwo a samorząd gminny. Gdy na drabinie terytorialnego podziału zaistniały dwa nowe szczeble – powiat i województwo – w systemie samorządowym nie istniały już podatki, które można było przekazać tym jednostkom¹². Sytuacja wydaje się patowa, gdyż ze względu na przeciążenie podatkowe niewskazane jest ustanawianie nowych podatków, natomiast odebranie gminom prawa do zasilania ich budżetu z tych podatków musiałoby się wiązać ze zmniejszeniem zakresu zadań publicznych przez gminę realizowanych.

Udziały w podatkach stanowiących dochód budżetu państwa to stosunkowo duże wpływy dla budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Ta występująca w wielu krajach metoda równoważenia budżetu samorządowego istniała już w Polsce w okresie II Rzeczypospolitej, ale w doktrynie do dziś są obecne spory, czy prawidłowe jest kwalifikowanie udziału w podatkach państwowych do dochodów własnych jednostek samorządu terytorialnego. W. Nykiel uważa, że jest to niewłaściwe, bowiem nie można mówić o dochodach własnych gdy podmiot nimi dysponujący nie ma wpływu na ich ustalanie¹³. Za dochody własne doktryna postuluje uznawać tylko te, co do których organy samorządowe mogą wywierać wpływ na ich wydajność¹⁴, a w odniesieniu do podatków stanowiących dochód budżetu państwa nie ma to miejsca. Ponadto konstrukcja udziałów, a także podatków, w których ustalane są udziały podlega częstym zmianom, co przyczynia się do tego, że dochody z tego źródła są trudne do przewidzenia w dłuższym okresie. Chociażby w 2008 r. ustawodawca ograniczył udział województw we wpływach z podatku dochodowego od osób prawnych mających siedzibę na terenie województw z 15,90% do 14%. Na pewno była to jedna z wielu przyczyn,

¹⁰ Dz. U. 1994, nr 124, poz. 607, z późn. zm.

¹¹ Dz. U. 1997, nr 78, poz. 483, z późn. zm.

¹² L. Etel, S. Presnarowicz, *Dochody własne budżetu jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] C. Kosikowski, *Finanse samorządowe 2005. 395 pytań i odpowiedzi*, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 2005, s. 110.

¹³ W. Nykiel, *Rola dochodów w równoważeniu budżetów lokalnych*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 1993, s. 26–27.

¹⁴ E. Denek, J. Sobiech, J. Wolniak, *Finanse publiczne*, PWN, Warszawa 2001, s. 159.

z powodu których dochody województw w 2008 r. osiągnęły wysokość 72,7%¹⁵, co ponadto obrazuje fakt, że wszelkie zmiany elementów konstrukcji podatku niosą ze sobą realne konsekwencje dla gospodarki finansowej samorządu terytorialnego. Zaliczenie przez ustawodawcę udziałów w podatkach stanowiących dochód budżetu państwa do dochodów własnych jest poddawane krytyce także z tego względu, że podobnie jak subwencja ogólna czy dotacje celowe, wymagają uprzedniego zgromadzenia w budżecie państwa i dopiero wówczas są przekazywane samorządom, które nie dysponują w stosunku do tych środków jakimikolwiek uprawnieniami, mogącymi wpłynąć na ich wysokość czy pozyskiwanie¹⁶.

2.2. Dochody transferowe

Do dochodów transferowych zwykło się zaliczać dochody podchodzące z subwencji ogólnej i dotacji celowej. Subwencja ogólna stanowi ustawowo określone źródło dochodu samorządu terytorialnego. Jest to świadczenie pieniężne udzielne przez Skarb Państwa na rzecz samorządu, mające charakter przymusowy, nieodpłatny i ogólny, a więc nie jest powiązane ze ściśle określonym celem¹⁷. Ustawa o dochodach samorządu terytorialnego stanowi, że subwencja ogólna składa się z części wyrównawczej, z części równoważącej (dla województw regionalnej) i części oświatowej. Natomiast o przeznaczeniu środków pochodzących z subwencji decyduje w teorii organ stanowiący danej jednostki samorządu terytorialnego. W teorii, gdyż, po pierwsze, ustawy nakładają na samorząd obowiązek wykonywania określonych zadań własnych i to one w pierwszej kolejności muszą być finansowane z subwencji. Po drugie, cała konstrukcja subwencji opiera się na kryteriach obiektywnych, bez określenia celów i zadań, na które ma być przeznaczona, co jednak nie przeszkadza ustawodawcy wyodrębnić przedmiotowo ustalonych celów i zakresów wydatków bieżących, jak ma to miejsce w przypadku części oświatowej subwencji. Wreszcie, po trzecie, w 2004 r. zrezygnowano ze stosowanych ówczesznie minimalnych kwot przeznaczonych na subwencję ogólną, pochodzących z procentowej relacji do planowanych dochodów budżetu państwa, zastępując je rozwiązaniem, iż część subwencji dla gmin, powiatów i województw określa ustawa budżetowa. To rozwiązanie ściśle wiąże system subwencjonowania z coroczną sytuacją budżetu państwa, co w mojej ocenie nie daje gwarancji, że wysokość subwencji nie będzie uzależniona od sytuacji budżetu państwa w danym roku.

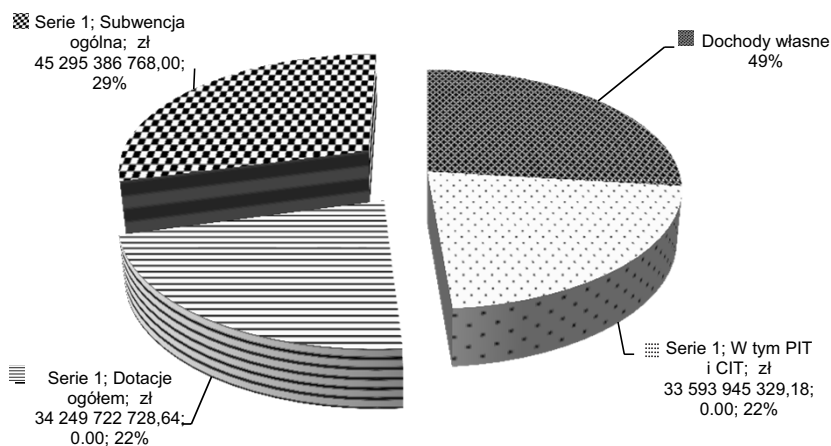
¹⁵ *Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2008 r.*, Warszawa 2009, s. 243.

¹⁶ E. Kornberger-Sokołowska, *Decentralizacja finansów publicznych a samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego*, Liber, Warszawa 2001, s. 75.

¹⁷ A. Borocho, *Słownik finansów samorządowych*, Dom Organizatora TNOiK, Toruń 2007, s. 184.

Jeżeli chodzi o dotacje celowe, to zgodnie z art. 166 konstytucji RP, ustawa może zlecić jednostkom samorządu terytorialnego wykonywanie zadań publicznych innych niż zadania własne, oprócz których istnieją również zadania z zakresu administracji rządowej, wykonywane przez samorząd na mocy porozumienia z organami rządowymi. Obie te grupy zadań publicznych są realizowane ze środków, którymi są odpowiednie dotacje celowe. Co do zasady, dotacje celowe są przekazywane przez wojewodów w sposób umożliwiający pełne i terminowe wykonanie zadań zleconych. Oczywiście, zgodnie z nazwą, środki pochodzące z dotacji muszą być wydatkowane na cel, na który są przeznaczone i w tym zakresie jednostki samorządu terytorialnego podlegają gruntownemu nadzorowi z punktu widzenia zgodności z prawem, a także szczegółowym procedurom kontrolnym. Wykorzystanie dotacji celowej niezgodnie z przeznaczeniem, pobranie jej w nadmiernej wysokości lub niewykorzystanie w danym roku budżetowym powoduje powstanie obowiązku jej zwrotu do budżetu państwa.

Taka konstrukcja systemu dochodów samorządowych nie jest idealna. Przede wszystkim jawnie godzi w fundamentalne zasady, na jakich opiera się istota samorządu terytorialnego, a więc w samodzielność i samorządność. Potwierdza to oparcie źródeł dochodów samorządowych w budżecie państwa, czego rozmiar obrazuje rysunek 1.



Rys. 1. Struktura dochodów jednostek samorządu terytorialnego w 2009 r.

Źródło: opracowanie własne na podstawie informacji z wykonania budżetów jednostek samorządu terytorialnego za cztery kwartały 2009 r., <http://www.mf.gov.pl>.

Jak z łatwością można zauważyć, aż 73% dochodów jednostek samorządu terytorialnego w 2009 r. stanowiły te dochody, na których ustalenie i możliwość

kształtowania ich wysokości samorząd nie ma żadnego wpływu. Ponadto, taka konstrukcja uzależnia system dochodów samorządu terytorialnego, od kondycji budżetu państwa, co w sytuacji pogłębiającego się kryzysu finansów publicznych w Polsce może niekorzystnie wpływać na finanse samorządowe.

3. WPLYW KRYZYSU FINANSOWEGO I KRYZYSU FINANSÓW PUBLICZNYCH NA SYSTEM DOCHODÓW JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

Zapoczątkowany w 2008 r. światowy kryzys systemu finansowego i związany z nim kryzys gospodarczy stanowią niezaprzeczalny fakt. Chociaż kryzys ma swoje przyczyny poza Polską, to jednak ściśle powiązanie naszej gospodarki z gospodarką światową spowodowało, że również odczuwamy skutki światowej recesji. Skutki kryzysu dotkliwie odczuł sektor bankowy, a banki z większą ostrożnością i pieczołowitością zaczęły badać zdolność kredytową swoich potencjalnych klientów. Destabilizacji uległ rynek walutowy, co spowodowało duże różnice w kursach walut, które trwają do dziś. Zmalało tempo wzrostu gospodarczego oraz wskaźników makroekonomicznych, takich jak produkcja, inwestycje, sprzedaż detaliczna i choć rozwój Polski zwolnił w mniejszym stopniu niż w większości krajów UE, wyraźnie widać, że globalne procesy gospodarcze wywierają coraz większy wpływ na sytuację ekonomiczną¹⁸. Od 2008 r. systematycznie rośnie również stopa bezrobocia, z poziomu 9,4% w lipcu 2008 do 11,7% w lipcu 2010 r.¹⁹ Powyższe zjawiska wymiennie wpływają na sektor finansów publicznych, co przekłada się na system dochodów jednostek samorządu terytorialnego.

Analizę kryzysu finansów publicznych w Polsce najlepiej zacząć od budżetu państwa, który stanowi centrum całego systemu finansów publicznych. Widocznym skutkiem kryzysu jest ograniczenie dynamiki wzrostu dochodów budżetowych, gdyż te są uzależnione od tempa wzrostu gospodarczego, inflacji i wzrostu dochodów ludności. Po części do ograniczenia wzrostu dochodów budżetowych przyczyniło się obniżenie jeszcze w okresie koniunktury składki rentowej i zlikwidowanie w 2009 r. najwyższej, 40% stawki podatkowej w podatku dochodowym od osób fizycznych.

Problemy, jakie światowy kryzys gospodarczy spowodował w budżecie państwa, siłą rzeczy musiały znaleźć swe odzwierciedlenie w finansach

¹⁸ D. Hajdys, *Rola jednostek samorządu terytorialnego w łagodzeniu skutków globalnego kryzysu*, [w:] *Gospodarka finansowa jednostki samorządu terytorialnego. Zagadnienia wybrane*, red. L. Patrzalek, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu, Poznań 2010, s. 99.

¹⁹ Na podstawie danych o stopie bezrobocia w latach 1990–2010, <http://www.stat.gov.pl>.

samorządowych. Najsłabiej skutki kryzysu odczuwają powiaty. Jest to spowodowane faktem, że głównymi źródłami dochodów budżetu powiatów są dotacje celowe i subwencja ogólna, zaś w kategorii dochodów własnych ponad 48% przypada na udziały w podatku dochodowym od osób fizycznych, którego cechą charakterystyczną jest stosunkowo duża odporność na negatywne skutki spowolnienia gospodarczego²⁰. Ilustruje to tabela 1.

Tabela 1

Wysokość dochodów powiatów ziemskich w roku 2009

Rodzaj dochodów	Dochody zaplanowane (w PLN)	Dochody zrealizowane (w PLN)	Stopień wykonania dochodów (w %)
Dochody własne	5 852 756 988,73	5 698 647 837,97	97,37
– w tym PIT	2 833 635 834,59	2 765 372 735,00	97,59
Dotacje ogółem	5 395 423 804,68	5 174 023 705,53	95,90
Subwencja ogólna	9 206 905 696,00	9 211 823 006,00	100,05
Dochody ogółem	20 455 086 489,41	20 084 494 549,50	98,19

Źródło: opracowanie własne na podstawie informacji z wykonania budżetów powiatów za cztery kwartały 2009 r., <http://www.mf.gov.pl>.

Podobnie jak powiaty ziemskie, najsłabiej skutki kryzysu odczuwają gminy wiejskie i małe miasta, gdyż podstawowym źródłem dochodu budżetu tych jednostek jest subwencja, a oprócz niej dochody z podatków lokalnych i z podatku dochodowego od osób fizycznych. Podatki lokalne są stosunkowo stabilne, jeżeli chodzi o zjawiska kryzysowe, o wiele mniej podatne na spadek koniunktury niż dochody z tytułu udziałów w podatku dochodowym od osób prawnych i podatku dochodowym od osób fizycznych. Potwierdza to tylko stanowisko doktryny, że za dochody własne powinno się uważać tylko takie, które zasilają budżety samorządów w sposób trwały i bezterminowy, na które organy samorządu terytorialnego mają określony wpływ, zarówno w kwestii wybranych elementów ich konstrukcji, jak i ze względu na możliwą wydajność fiskalną²¹. Dzięki możliwości wpływania na wysokość dochodów z podatków lokalnych, które zasilają budżet gminny, pomimo kryzysu, co roku dochody te w większości są wykonywane ponadplanowo (tabela 2. i 3.).

²⁰ W. Miśiąg, *Budżetowe skutki kryzysu światowego systemu finansowego*, Wyższa Szkoła Informatyki i Zarządzania w Rzeszowie, „Finansowy Kwartalnik Internetowy e-Finanse” 2009, nr 3, s. 5.

²¹ B. Guziejewska, *Finanse publiczne wobec wyzwań globalizacji*, Wydawnictwo Poltex, Warszawa 2010, s. 127.

Tabela 2

Dochody gmin z podatków lokalnych w roku 2008

Rodzaj dochodów	Dochody zaplanowane (w PLN)	Dochody wykonane (w PLN)	Stopień wykonania dochodów (w %)
Podatek rolny	1 208 570 817,06	1 203 690 311,81	99,60
Podatek od nieruchomości	8 017 583 448,52	8 017 974 067,05	100,00
Podatek leśny	169 239 685,19	173 374 413,17	102,44
Podatek od środków transportowych	499 520 767,67	515 028 794,93	103,10
Podatek od spadków i darowizn	98 059 800,32	122 966 264,47	125,40
Podatek od czynności cywilnoprawnych	778 462 977,74	914 619 265,95	117,49
Razem	10 771 437 496,50	10 947 653 117,38	101,64

Źródło: opracowanie własne na podstawie informacji z wykonania budżetów gmin za cztery kwartały 2008 r., <http://www.mf.gov.pl>.

Tabela 3

Dochody gmin z podatków lokalnych w roku 2009

Rodzaj dochodów	Dochody zaplanowane (w PLN)	Dochody wykonane (w PLN)	Stopień wykonania dochodów (w %)
Podatek rolny	1 224 300 746,18	1 215 316 672,85	99,27
Podatek od nieruchomości	8 401 127 675,28	8 488 263 730,62	101,04
Podatek leśny	177 890 179,11	181 010 527,83	101,75
Podatek od środków transportowych	524 764 477,88	531 961 235,58	101,37
podatek od spadków i darowizn	102 809 366,24	119 842 272,48	116,57
Podatek od czynności cywilnoprawnych	684 671 931,51	706 690 908,66	103,22
Razem	11 115 564 376,20	11 243 085 348,02	101,15

Źródło: opracowanie własne na podstawie informacji z wykonania budżetów gmin za cztery kwartały 2009 r., <http://www.mf.gov.pl>.

Kryzys najwyraźniej odcisnął swoje piętno na gospodarce finansowej województw, ponieważ najważniejszym źródłem dochodów własnych budżetów

samorządu województwa są udziały w podatkach dochodowych, przede wszystkim w podatku dochodowym od osób prawnych. Jednak wysokość tych udziałów na przestrzeni ostatnich trzech lat ulegała zmianom. Od stycznia 2008 r. wysokość udziału województwa w CIT została zmniejszona z 15,90% do 14,0%, w wyniku czego udziały w podatku dochodowym od osób prawnych zmniejszyły się o 6,8% w porównaniu z rokiem 2007²². W roku 2009 wpływy z podatku dochodowego od osób prawnych obniżyły się o 11,3%²³. Dane za rok 2010 nie obejmują całego okresu, a jedynie 3 kwartały, ale wyraźnie widoczna jest tendencja spadkowa, gdy za punkt odniesienia przyjmie się dane z trzech kwartałów w latach 2008 i 2009. Ilustruje to tabela 4).

Tabela 4

Dochody samorządowych województw z CIT za 3 kwartały w latach 2008–2010

Rok	Planowane dochody z CIT (w PLN)	Wykonane dochody z CIT (w PLN)	Stożenie wykonania dochodów (w %)
2008	4 814 379 034,07	3 459 076 152,94	71,85
2009	4 610 744 772,00	2 979 616 006,10	64,62
2010	3 862 506 107,00	2 598 552 862,52	67,28

Źródło: opracowanie własne na podstawie informacji z wykonania budżetów województw za dwa kwartały w latach 2008–2010, <http://www.mf.gov.pl>.

W roku 2010 w porównaniu do lat ubiegłych niższe są zarówno planowane dochody z CIT, jak i dochody wykonane. Wskazuje to jednoznacznie, że zmiany legislacyjne i wpływ światowego kryzysu gospodarczego wyraźnie odcisnęły swe piętno na tym źródle dochodów województw, co niekorzystnie wpływa na zwiększanie deficytu budżetowego. Dochody z CIT bardzo szybko reagują na zmiany koniunktury gospodarczej, co w dużej mierze jest związane z ograniczeniem eksportu. Ponadto znaczna część wpływów z tego podatku pochodzi od przedsiębiorców, którzy potencjalnie najmocniej zostali dotknięci kryzysem finansowym (mam tu na myśli banki i firmy ubezpieczeniowe). Widząc to zagrożenie, ustawodawca zwiększył od 1 stycznia 2011 r. wysokość udziału w podatku dochodowym od osób prawnych z 14% do 14,75%, jednak na ocenę skutków tej zmiany przyjdzie jeszcze poczekać. Jedynym doraźnym rozwiązaniem tej sytuacji jest konieczność dokładnego planowania wysokości tych dochodów przez województwa.

²² *Sprawozdanie z działalności Regionalnych Izb Obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2008 r.*, Warszawa 2009, s. 245.

²³ *Sprawozdanie z działalności Regionalnych Izb Obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2009 r.*, Warszawa 2010, s. 263.

Podobnie kształtowała się wysokość wpływów z tytułu udziału województw w podatku dochodowym od osób fizycznych. W 2008 r. udział ten wzrósł o 10,9%, w porównaniu z rokiem poprzednim, jednak dochód z udziałów w PIT w porównaniu z innymi dochodami jest stosunkowo niewielki i wynosi 7,5% uzyskanych dochodów ogółem²⁴. Jeśli chodzi o rok 2009, to udziały w PIT uległy obniżeniu o 5,9%. W roku 2010 tendencja spadkowa była wyraźnie widoczna. Biorąc po uwagę dane z trzech kwartałów z lat 2008–2010, z roku na rok malała nie tylko suma dochodów otrzymanych, ale i wartość dochodów wykonanych względem zaplanowanych (tabela 5).

Tabela 5

Dochody samorządowych województw z PIT za trzy kwartały w latach 2008–2010

Rok	Planowane dochody z PIT (w PLN)	Wykonane dochody z PIT (w PLN)	Stopień wykonania dochodów (w %)
2008	827 531 774,00	639 600 427,00	77,29
2009	898 573 556,00	619 911 243,00	68,99
2010	886 349 966,00	543 389 002,00	61,31

Źródło: opracowanie własne na podstawie informacji z wykonania budżetów województw za trzy kwartały w latach 2008–2010, <http://www.mf.gov.pl>.

Jednak dla sfery dochodowej wszystkich rodzajów jednostek samorządu terytorialnego największym zagrożeniem wydaje się ograniczanie dochodów pochodzących z dotacji celowych. W roku 2008 w budżetach samorządowych dochody z tego tytułu zostały zaplanowane w kwocie 29 821 087 PLN, natomiast wykonane zostały jedynie w 79,70%. Za rok 2009 wykonanie wyniosło 97,92%, ale dlatego, że planowane dochody z dotacji wynosiły 23 109 098 PLN, a więc były niższe o ponad 6,5 miliarda PLN w porównaniu do roku 2009²⁵. Widoczne „oszczędzanie na dotacjach” jest prostą konsekwencją bardzo dużego deficytu budżetowego. Sytuację niejako ułatwiają skomplikowane procedury przyznawania dotacji na zadania zlecone, zaś ograniczanie środków pochodzących z dotacji na zadania własne, jest o tyle prostsze, że w znacznej części ich wypłacenie nie jest obowiązkowe. Sytuacji nie ratują dotacje rozwojowe, związane z wykonaniem budżetu Unii Europejskiej na lata 2007–2013, w szczególności przez realizację Regionalnych Programów Operacyjnych i Programu Operacyjnego *Kapitał ludzki*. Pełna absorpcja środków unijnych jest utrudniona z tego powodu, że samorządy będą potrzebowały znacznych środków na wydatki, stanowiące własny

²⁴ *Sprawozdanie z działalności Regionalnych Izb Obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2008 r.*, s. 246.

²⁵ Na podstawie informacji o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego za lata 2008–2009, <http://www.mf.gov.pl>.

wkład finansowy do realizacji zadań wspieranych ze środków UE. Ponadto skutki kryzysu finansowego w postaci istotnego zmniejszenia podaży kredytów stanowią przeszkodę dla prefinansowania wydatków refundowanych²⁶. Na tym tle, najkorzystniej z punktu widzenia samorządów, a najmniej korzystnie dla państwa, wypadają dochody, jakie samorzady uzyskują z subwencji. Często krytykowane w doktrynie duże uzależnienie dochodu z subwencji od wyników budżetu państwa, w warunkach kryzysu pełni rolę „parasola ochronnego”, gdyż zmniejszanie łącznej kwoty subwencji jest bardzo utrudnione, co w tym przypadku korzystnie wpływa na sytuację finansową budżetów samorządowych. Natomiast nawet to może okazać się bezskuteczne, jeżeli nie udałoby się utrzymać budżetu we względnej równowadze finansowej.

4. PODSUMOWANIE

W warunkach kryzysu finansów publicznych nadmierne scentralizowanie systemu finansów samorządowych niesie ze sobą ryzyko destabilizacji gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego. W przypadku, gdy ponad połowa dochodów samorządowych pochodzi z dotacji i subwencji, zaś blisko jedna czwarta to udziały samorządów w podatkach stanowiących dochód budżetu państwa, jakiegokolwiek ograniczanie tych transferów powoduje skutki w postaci spadku ogólnego poziomu dochodów samorządowych. W tej sytuacji niekorzystne dla samorządu zmiany legislacyjne, chociażby w postaci obniżenia stawek podatku dochodowego od osób fizycznych czy zmian wysokości udziału województw w podatku dochodowym od osób prawnych, które przecież nie zostały zaasekurowane przez zwiększenie dochodów z innych źródeł, tylko pogłębiają problem. Brak możliwości zwiększenia poziomu „rzeczywistych” dochodów własnych pociąga za sobą ograniczenie zakresu usług publicznych i niejako zmusza samorząd do zaciągania kredytów i pobierania pożyczek, by utrzymać dotychczasowy poziom finansowania usług publicznych. W 2009 r. tylko miasto stołeczne Warszawa jako jedyna jednostka samorządu terytorialnego zrealizowała w pełni zaplanowane dochody, zaś wszystkie typy jednostek samorządu terytorialnego osiągnęły na koniec roku deficyt budżetowy²⁷. Taka sytuacja powinna skłaniać nie tylko do refleksji, lecz także do działania celem zreformowania systemu dochodowego samorządu, tak, aby w większym stopniu uniezależnić go od dochodów transferowych z budżetu państwa. Im większy udział dochodów własnych w strukturze dochodów samorządowych, tym łagodniejsze skutki spowolnienia gospodarczego (mając kompetencje do

²⁶ W. Miśiąg, *op. cit.*, s. 6 i nast.

²⁷ *Sprawozdanie z działalności Regionalnych Izb Obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2009 r.*, s. 147.

ustalania wysokości dochodów, można kompensować lepszym zarządzaniem spadek ich ogólnego poziomu). Należy jeszcze raz wrócić do idei, które legły u podstaw powołania samorządu terytorialnego – samodzielności i samorządności – i realnie wprowadzić je w życie.

LITERATURA

- Bird R. M., *Fiscal Federalism*, www.urban.org.
- Borodo A., *Słownik finansów samorządowych*, Dom Organizatora TNOiK, Toruń 2007.
- Brown C.V., Jackson P. M., *Public Sector Economics*, Blackwell, Oxford UK–Cambridge USA 1990.
- Denek E., Sobiech J., Wolniak J., *Finanse publiczne*, PWN, Warszawa 2001.
- Elander I., *Między centralizmem a lokalnością. O rozwoju samorządów lokalnych w postsocjalistycznej Europie*, „Samorząd Terytorialny” 1996, nr 9.
- Etel L., Presnarowicz S., *Dochody własne budżetu jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] C. Kosikowski, *Finanse samorządowe 2005. 395 pytań i odpowiedzi*, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 2005.
- Guziejewska B., *Finanse publiczne wobec wyzwań globalizacji*, Wydawnictwo Poltex, Warszawa 2010.
- Hajdys D., *Rola jednostek samorządu terytorialnego w łagodzeniu skutków globalnego kryzysu*, [w:] *Gospodarka finansowa jednostki samorządu terytorialnego. Zagadnienia wybrane*, red. L. Patrzalek, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu, Poznań 2010.
- Kornberger-Sokołowska E., *Decentralizacja finansów publicznych a samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego*, Liber, Warszawa 2001.
- Lubińska T., Franek S., Będzieszak M., *Potencjał dochodowy samorządu w Polsce. Na tle zmiany ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego*, Difin, Warszawa 2007.
- Misiąg W., *Budżetowe skutki kryzysu światowego systemu finansowego*, Wyższa Szkoła Informatyki i Zarządzania w Rzeszowie, „Finansowy Kwartalnik Internetowy e-Finanse” 2009, nr 3.
- Niewiadomski Z., *Podmioty administrujące*, [w:] Z. Niewiadomski, Z. Cieślak, I. Lipowicz, G. Szpor, *Prawo administracyjne. Cześć ogólna*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2006.
- Nykiel W., *Rola dochodów w równoważeniu budżetów lokalnych*, Wydawnictwo Uniwersytet Łódzki, Łódź 1993.
- Owsiak S., *Finanse publiczne*, PWN, Warszawa 2005.
- Sochacka-Krysiak H., *Finanse lokalne*, Wydawnictwo Poltex, Warszawa 1993.

Akty prawne

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.*, Dz. U. 1997, nr 78, poz. 483, z późn. zm.
- Europejska Karta Samorządu Lokalnego*, Dz. U. 1994, nr 124, poz. 607, z późn. zm.
- Ustawa z 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego – jednostki terytorialne*, Dz. U. 2010, nr 80, poz. 526, z późn. zm.

*Szymon Bryndziak***SYSTEM OF LOCAL GOVERNMENT REVENUE IN TERMS OF FINANCIAL
CRISIS AND CRISIS IN PUBLIC FINANCES**

(Summary)

The article is an attempt to answer whether and to what extent the financial crisis has affected the revenues of local government. The paper present the structure of government revenue, including ways and means of financing local government and shows how the public finance crisis affected the amount of income of individual units of self-government. The article also shows the risks that result from too big importance of "foreign revenue" (subsidy, grants, shares in PIT and CIT) in total revenue.