

*Anna CZARNY*

## **ZAŁOŻENIA I REALIZACJA SAMODZIELNOŚCI DOCHODOWEJ WYBRANYCH JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO**

### **ASSUMPTIONS AND IMPLEMENTATION FOR THE FISCAL AUTONOMY THE EXAMPLE OF SELECTED OF LOCAL GOVERNMENT**

Katedra Analizy Systemowej i Finansów, Zachodniopomorski Uniwersytet Technologiczny w Szczecinie, ul. Klemensa Janickiego 31, 71-270 Szczecin, e-mail:anna.czarny@zut.edu.pl

**Summary.** The article presents a method for assessing the financial position, with the degree of fiscal autonomy of local government in the light of their revenue structure. It presents fundamental issues related to the local governments' income and their fiscal autonomy. Assessing the financial position of local government units can use indicators of financial autonomy to identify appropriate processes and phenomena that shape the budget revenue and expenditure.

**Słowa kluczowe:** jednostka samorządu terytorialnego, wskaźniki samodzielności finansowej, samodzielność dochodowa.

**Key words:** the unit of local government, indicators of financial autonomy, fiscal autonomy.

#### **WSTĘP**

Jednostki samorządu terytorialnego (JST) stanowią, zgodnie z Ustawą z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa, część wspólnego terytorium państwa czy zgodnie z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej (KRP) z dnia 2 kwietnia 1997 r. – ogół mieszkańców z mocy prawa. Każda JST czynnie uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej, między innymi poprzez respektowanie zasilania finansowego i redystrybuowanie zgromadzonych środków pieniężnych. Przysługującą JST część zadań publicznych wykonuje ona we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność, co również gwarantuje KRP. Zastosowany w ustawie zwrot „we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność” jest tożsamy z szeroko rozumianym pojęciem samodzielności JST, w tym samodzielności finansowej. Należy mieć na uwadze to, iż wspomniana ustawa określa samodzielność finansową poprzez zapewnienie jednostce samorządowej udziału w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających jej zadań (art. 167 ust. 1), w związku z czym jednostka ta ma prawo do decydowania o strukturze i wysokości dochodów oraz o rodzajach i wielkości wydatków. Ponadto zasadnicze jest uszczegółowienie samodzielności finansowej przez KRP i odniesienie jej do samodzielności podatkowej, co jednocześnie dotyczy samodzielności dochodowej. Uwzględniając art. 168 ww. ustawy, JST mają prawo do ustalania wysokości podatków i opłat lokalnych w określonym zakresie. Dodatkowe uwarunkowania, dotyczące samodzielności podatkowej JST, zostały określone w Europejskiej Karcie Samorządu Lokalnego z dnia 15 października 1985 r. (art. 9, ust. 3), zgodnie z którą

„[...]przynajmniej część zasobów finansowych społeczności lokalnych powinna pochodzić z opłat i podatków lokalnych, których wysokość społeczności te mają prawo ustalać w zakresie określonym ustawą”.

Celem niniejszego opracowania jest porównanie samodzielności dochodowej wybranych miast wojewódzkich, z uwzględnieniem założeń i realizacji zasobów finansowych wpływających na ich budżety.

## **MATERIAŁ I METODY**

Badaniem zostały objęte trzy miasta wojewódzkie: Szczecin, Poznań i Wrocław. Zgodnie z Ustawą z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Ustawą z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym oraz Ustawą z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa są to gminy mające status miast na prawach powiatu. Dobór próby do badania został określony celowo. Wybrane zostały miasta z województw zachodniej Polski, w których siedzibę mają organy władzy samorządowej, takie jak sejmik województwa i zarząd województwa oraz organy władzy rządowej w terenie, takie jak wojewoda, będący jednocześnie organem nadzorującym JST<sup>1</sup>.

Badanie zostało przeprowadzone na podstawie projektów oraz wykonania budżetów wymienionych miast w latach 2014 i 2015, dostępnych na stronach internetowych Biuletynu Informacji Publicznej. Do określenia samodzielności dochodowej analizowanych jednostek samorządowych posłużyły wskaźniki finansowe, których konstrukcja została oparta na wybranych pozycjach budżetowych.

## **POJĘCIE SAMODZIELNOŚCI DOCHODOWEJ JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO**

Samodzielność dochodowa JST jest niższym szczeblem uszczegółowienia samodzielności finansowej. Określa, z jednej strony, stopień możliwości finansowych JST w zakresie gromadzenia dochodów i pozyskiwania przychodów oraz, z drugiej strony, w zakresie ponoszenia wydatków i realizowania rozchodów. Samodzielność finansową można skategoryzować w odniesieniu do samodzielności dochodowej, przychodowej, wydatkowej i rozchodowej. Biorąc pod uwagę ogólną definicję pojęcia samodzielności, należy zaznaczyć, iż samodzielność finansowa JST nie jest tożsama z samowystarczalnością w zakresie finansowania ani z niezależnością w odniesieniu do prowadzonej gospodarki finansowej. Wymienione aspekty są odgórnie regulowane przepisami prawnymi, pozwalającymi w ograniczonym stopniu na decydowanie w kwestiach pozyskiwania środków na finansowanie publicznych zadań własnych i zleconych. Zadania własne to zadania publiczne służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej, wykonywane przez JST<sup>2</sup>, których wykaz dla gmin reguluje Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (art. 7). Zadania zlecone natomiast to

<sup>1</sup> Pominięto tym samym województwo lubuskie, w którym występuje rozdzielność władzy publicznej pomiędzy dwa miasta – Gorzów Wielkopolski i Zieloną Górę.

<sup>2</sup> por. art. 166.1 KRP.

zadania publiczne zlecone w trybie i pod względem sposobu wykonywania zgodnie z przepisami prawa w wyniku uzasadnionych potrzeb państwa<sup>3</sup>.

Samodzielność dochodowa odnosi się do samodzielnego gromadzenia dochodów, z różnych źródeł, przy wykorzystaniu dostępnych sposobów. Zgodnie z art. 3.1 Ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach JST oraz z art. 167.2 KRP do dochodów jednostek samorządowych zalicza się dochody własne, subwencje ogólne i dotacje celowe z budżetu państwa, przy czym do dochodów własnych włączyć należy udziały we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych oraz z podatku dochodowego od osób prawnych<sup>4</sup>.

W odniesieniu do oceny samodzielności dochodowej JST (WSDw) podstawowym wskaźnikiem jest relacja dochodów własnych, z wyłączeniem udziału w podatkach stanowiących dochód budżetu państwa (DW) do dochodów ogółem (DO):

$$WSDw = \frac{DW}{DO} \quad (1)$$

Wskaźnik ten odzwierciedla kondycję finansową JST, ze szczególnym wskazaniem na stopień samowystarczalności. Zasadniczy element stanowią w tym wypadku dochody własne JST<sup>5</sup> w postaci podatków i opłat lokalnych. Tym samym dochody własne są najbardziej stabilnym składnikiem budżetu jednostki samorządowej, będącym w gestii jej organów poprzez dość swobodne kształtowanie polityki dochodowej, w tym polityki podatkowej. Przez politykę dochodową JST należy rozumieć świadomy i celowy dobór źródeł oraz rodzajów dochodów budżetowych, zgodnie z obowiązującymi regulacjami prawnymi, oraz określenie metod działania w zakresie ich pozyskiwania, zgodnie z zasadą wydajności i terminowości, tak aby można było zapewnić płynność finansową JST, a jednocześnie pozytywnie oddziaływać na otoczenie za pomocą instrumentów tej polityki (Jastrzębska 2012). Polityka podatkowa z kolei wiąże się z określaniem wielkości i źródeł gromadzenia oraz egzekwowania dochodów podatkowych w zakresie władztwa podatkowego przyznanego JST w wyniku decentralizacji finansów publicznych<sup>6</sup>. Wskaźnikiem oceniającym samodzielność podatkową (WSDp) jest relacja dochodów z podatków i opłat lokalnych (DWp) do dochodów ogółem (DO):

$$WSDp = \frac{DWp}{DO} \quad (2)$$

Powyższy wskaźnik określa zakres kompetencji dotyczących możliwości pozyskiwania dochodów własnych poprzez wspomnianą politykę podatkową. Uzupełniającymi wskaźnikami oceny samodzielności dochodowej są:

- a) wskaźnik samodzielności dochodowej I stopnia (WSD1) jako relacja dochodów własnych (DW) wraz z udziałem w podatkach stanowiących dochód budżetu państwa (DU<sub>p</sub>) do dochodów ogółem (DO):

<sup>3</sup> por. art. 166.2 KRP; art. 8 Ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym.

<sup>4</sup> również środki pochodzące ze źródeł zagranicznych niepodlegające zwrotowi, z budżetu UE oraz inne, określone odrębnymi przepisami (zgodnie z art. 3.3 Ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach JST).

<sup>5</sup> Dochody własne JST są określone w Ustawie z dnia 13 listopada 2013 r. o dochodach JST: dla gmin (art. 4.1), powiatów (art. 5.1) i województw (art. 6.1).

<sup>6</sup> JST mają prawo do ustalania wysokości podatków i opłat lokalnych (art. 168 Konstytucji).

$$WSD1 = \frac{DW + DU_p}{DO} \quad (3)$$

b) wskaźnik samodzielności dochodowej II stopnia (WSD2) jako relacja dochodów własnych (DO) wraz z udziałem w podatkach stanowiących dochód budżetu państwa (DU<sub>p</sub>) powiększonych o subwencję ogólną (SO) do dochodów ogółem (DO):

$$WSD2 = \frac{DW + DU_p + SO}{DO} \quad (4)$$

Dwa opisane powyżej wskaźniki określają stopień niezależności dochodowej JST, związanej z decentralizacją budżetową, wielkość potencjału gospodarczego, a także możliwość generowania przez JST dochodów własnych, z uwzględnieniem wielkości udziału w podatkach dochodowych od osób fizycznych i prawnych oraz powiększonych o subwencję ogólną stanowiącą dochód, o wydatkowaniu którego decyduje samorząd.

Rozbudowaną analizę samodzielności dochodowej określają wskaźniki przedstawiające relacje dochodów ogółem do poszczególnych składników dochodów własnych, takich jak: dochody z podatków lokalnych (wskaźnik WSD<sub>pl</sub>), dochody z podatku od nieruchomości (wskaźnik WSD<sub>pn</sub>) oraz udział w podatkach stanowiących dochód budżetu państwa – w podatkach centralnych (wskaźnik WSD<sub>pc</sub>):

$$WSD_{pl} = \frac{DW_{pl}}{DO} \quad (5)$$

$$WSD_{pn} = \frac{DW_{pn}}{DO} \quad (6)$$

$$WSD_{pc} = \frac{DW_{pc}}{DO} \quad (7)$$

Uzupełnieniem przedstawionych wskaźników będzie ocena stopnia dochodowości JST (wskaźnik WSSD), przy uwzględnieniu relacji wyniku budżetu (WB) w odniesieniu do dochodów z podatków i opłat lokalnych (DW<sub>p</sub>) wraz z udziałem w podatkach stanowiących dochód budżetu państwa (DU<sub>p</sub>):

$$WSSD = \frac{WB}{DW_p + DU_p} \quad (8)$$

Wskaźnik ten określa, w jakim stopniu uzyskane dochody w postaci transferów podatkowych, a więc w całości dochodów będących w gestii jednostek samorządowych, wpływają na poziom osiągniętego wyniku budżetu. Należy pamiętać, że jednostki te mogą oddziaływać na wysokość podatków stanowiących dochód budżetu państwa poprzez lokalny rozwój gospodarczy, w tym poprzez efektywne zwiększanie rynku pracy, zachęcanie społeczności do pozostania na terenie danej jednostki oraz inne czynniki motywujące zarówno podmioty gospodarcze, jak i indywidualnych obywateli.

Zaprezentowane wskaźniki samodzielności dochodowej, w tym samodzielności podatkowej w dość szczegółowy sposób określają możliwości samodzielnej polityki finansowej JST w zakresie pozyskiwania dochodów ze źródeł podatkowych. Umożliwiają tym samym ocenę stopnia samodzielności podatkowej w odniesieniu do konkretnych wpływów transferowych.

## PORÓWNANIE STOPNIA SAMODZIELNOŚCI DOCHODOWEJ WYBRANYCH MIAST WOJEWÓDZKICH

Jak napisano w rozdziale: Materiał i metody analizie poddano trzy miasta wojewódzkie: Szczecin, Poznań i Wrocław. Badanie zostało przeprowadzone na podstawie projektów oraz wykonania budżetów wymienionych miast w latach 2014 i 2015. W tabelach 1, 2 i 3 zawarte zostały najistotniejsze dane liczbowe planowanych i wykonanych wielkości budżetowych w analizowanych latach.

Tabela 1. Wybrane dane budżetowe miasta Szczecin w latach 2014–2015 [tys. zł]

Wyszczególnienie	Plan	Wykonanie	Zmiana [%]	Plan	Wykonanie	Zmiana [%]
	2014			2015		
I. Dochody ogółem	1 870 073,1	1 871 968,5	10,13%	1 954 190,7	2 150 629,3	9,13%
A. Dochody własne	896 789,6	950 744,7	5,68	941 950,7	1 016 286,0	7,31
1. Dochody podatkowe	243 589,0	264 360,5	7,86	254 039,0	271 847,9	6,55
a) od czynności cywilno- -prawnych	20 000,0	24 805,2	19,37	23 530,0	24 311,9	3,22
b) od nieruchomości	208 000,0	221 458,8	6,08	214 900,0	228 191,3	5,82
c) od spadków i darowizn	3350,0	3202,4	-4,61	3350,0	2936,4	-14,09
d) od środków transportowych	8250,0	10 973,0	24,82	9000,0	11 681,1	22,95
e) rolny i leśny	439,0	459,0	4,36	409,0	400,8	-2,05
2. Wpływy z opłat	117 532,0	122 683,5	4,20	114 667,9	125 327,0	8,51
3. Udział w dochodach budżetu państwa	420 487,3	442 420,6	4,96	446 970,0	487 232,4	8,26
a) w podatku dochodowym od osób prawnych	23 499,6	25 793,6	8,89	25 570,0	28 749,5	11,06
b) w podatku dochodowym od osób fizycznych	396 987,7	416 627,0	4,71	421 400,0	458 482,9	8,09
4. Dochody z majątku	115 181,3	121 280,1	5,03	126 273,8	131 878,7	4,25
5. Dochody z usług	bd.	bd.	bd.	bd.	bd.	bd.
B. Dochody transferowe	527 862,1	561 656,0	6,02	548 286,7	577 522,9	5,06
1. Dotacje otrzymane z budżetu państwa	147 001,2	173 906,6	15,47	148 597,7	177 578,8	16,32
2. Subwencja ogólna z budżetu państwa	380 860,9	387 749,4	1,78	399 689,0	399 944,1	0,06
II. Wynik budżetu miasta Szczecin	-178 138,8	-48 465,1	-267,56	-405 480,6	-72 318,5	-460,69

Źródło: opracowano na podstawie: Projekt budżetu i wykonania budżetu dla miasta Szczecina (<http://bip.um.szczecin.pl/UMSzczecinBIP/>).

Tabela 2. Wybrane dane budżetowe miasta Poznań w latach 2014–2015 [tys. zł]

Wyszczególnienie	Plan	Wykonanie	Zmiana [%]	Plan	Wykonanie	Zmiana [%]
	2014			2015		
I. Dochody ogółem	2 867 623,1	2 608 256,7	-9,94	3 276 434,9	2 730 659,1	-19,99
A. Dochody własne	1 644 360,2	1 478 263,6	-11,24	1 748 386,1	1 571 159,2	-11,28
1. Dochody podatkowe	425 627,2	450 508,9	5,52	458 462,0	461 630,3	0,69%
a) od czynności cywilno- -prawnych	40 000,0	49 499,1	19,19	50 000,0	40 874,9	-22,32
b) od nieruchomości	360 000,0	371 767,7	3,17	377 500,0	388 371,0	2,80
c) od spadków i darowizn	6000,0	6848,4	12,39	7000,0	5845,8	-19,74
d) od środków transportowych	16 500,0	19 423,3	15,05	21 000,0	23 809,4	11,80
e) rolny i leśny	827,2	714,3	-15,81	662,0	685,2	3,39
2. Wpływy z opłat	120 962,9	136 515,4	11,39	126 431,0	145 063,8	12,84
3. Udział w dochodach budżetu państwa	871 761,4	891 239,3	2,19	930 624,2	964 465,1	3,51
a) w podatku dochodowym od osób prawnych	80 000,0	90 690,3	11,79	90 000,0	116 551,8	22,78
b) w podatku dochodowym od osób fizycznych	791 761,4	800 549,0	1,10	840 624,2	847 913,3	0,86
4. Dochody z majątku	24 195,0	0,0	0,00	20 419,0	0,0	0,00
5. Dochody z usług	201 813,7	0,0	0,00	212 449,9	0,0	0,00
B. Dochody transferowe	685 596,5	738 942,3	7,22	712 675,4	751 304,5	5,14
1. Dotacje otrzymane z budżetu państwa	146 010,3	198 417,3	26,41	152 327,8	194 491,1	21,68
2. Subwencja ogólna z budżetu państwa	539 586,2	540 525,0	0,17	560 347,6	556 813,4	-0,63
II. Wynik budżetu miasta Poznań	32 689,4	253 247,1	87,09	-34 306,1	215 433,5	115,92

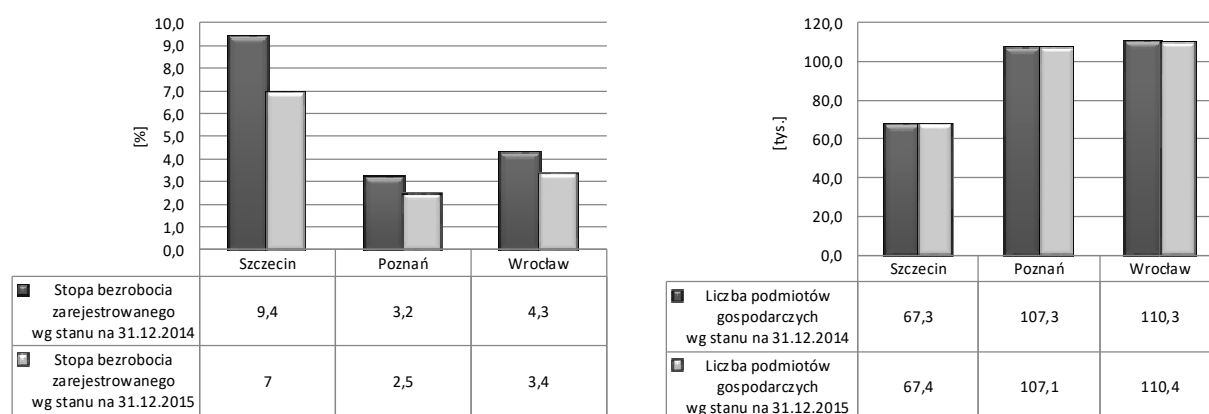
Źródło: opracowano na podstawie: Projekt budżetu i wykonania budżetu dla miasta Poznania (<http://bip.poznan.pl/bip/budzet-miasta-poznania>).

Tabela 3. Wybrane dane budżetowe miasta Wrocław w latach 2014–2015 [tys. zł]

Wyszczególnienie	Plan	Wykonanie	Zmiana [%]	Plan	Wykonanie	Zmiana [%]
	2014			2015		
I. Dochody ogółem	3 669 250,0	3 148 735,2	-16,53	3 878 550,0	3 250 630,8	-19,32
A. Dochody własne	2 250 319,8	2 444 459,1	7,94	2 394 354,4	2 515 650,2	4,82
1. Dochody podatkowe	462 738,5	475 293,4	2,64	508 270,9	490 696,5	-3,58
a) od czynności cywilno- -prawnych	47 000,0	64 629,9	27,28	70 000,0	64 068,0	-9,26
b) od nieruchomości	386 460,0	387 176,6	0,19	414 020,0	401 036,3	-3,24
c) od spadków i darowizn	11 700,0	6 295,2	-85,86	6 930,0	8 025,1	13,65
d) od środków transportowych	14 341,0	13 901,2	-3,16	14 145,0	14 402,3	1,79
e) rolny i leśny	1537,5	1669,2	7,89	1495,9	1599,2	6,46
2. Wpływy z opłat	301 133,1	272 214,0	-10,62	312 294,3	278 922,1	-11,96
3. Udział w dochodach budżetu państwa	943 000,0	971 262,8	2,91	1 030 000,0	1 060 630,6	2,89
a) w podatku dochodowym od osób prawnych	78 000,0	85 797,8	9,09	90 000,0	102 749,1	12,41
b) w podatku dochodowym od osób fizycznych	865 000,0	885 465,0	2,31	940 000,0	957 881,5	1,87
4. Dochody z majątku	246 473,8	439 732,7	43,95	239 173,8	397 841,1	39,88
5. Dochody z usług	296 974,4	285 956,2	-3,85	304 615,4	287 559,9	-5,93
B. Dochody transferowe	644 713,6	696 341,1	7,41	681 329,8	716 501,7	4,91
1. Dotacje otrzymane z budżetu państwa	134 828,8	178 856,3	24,62	158 635,6	185 061,4	14,28
2. Subwencja ogólna z budżetu państwa	509 884,8	517 484,8	1,47	522 694,2	531 440,3	1,65
II. Wynik budżetu miasta Wrocław	-190 570,0	-193 788,8	1,66	-275 000,0	-273 761,1	-0,45

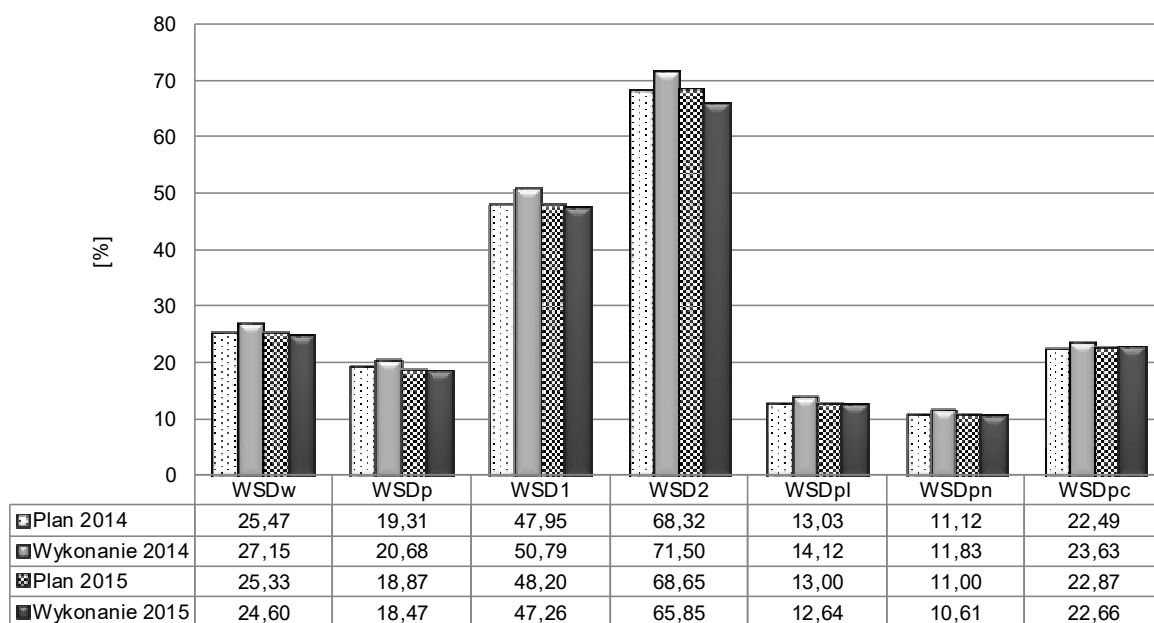
Źródło: opracowano na podstawie: Projekt budżetu i wykonania budżetu dla miasta Wrocławia (<http://bip.um.wroc.pl/>).

W ocenie samodzielności dochodowej jednym z najważniejszych wskaźników jest relacja dochodów własnych, z wyłączeniem udziału w podatkach stanowiących dochód budżetu państwa do dochodów ogółem JST (wzór 1). Należy dodać, że udział w podatkach stanowiących dochód budżetu państwa jest dochodem regulowanym przepisami prawa<sup>7</sup>, co może wpływać na ograniczenie samodzielności dochodowej. Jednak wspomniane wyżej działania poszczególnych samorządów w odniesieniu do pobudzenia gospodarczego regionu, takie jak zwiększenie liczby nowych miejsc pracy, prowadzona polityka migracyjna czy zwiększenie liczby działających podmiotów gospodarczych, a tym samym zmiana sytuacji dochodowej ludności i przedsiębiorstw, wpływają na wysokość wpływów transferowych w postaci udziału w podatkach dochodowych od osób prawnych oraz fizycznych. Znajduje to odzwierciedlenie m. in. w danych statystycznych, różnicujących poszczególne regiony, co ilustruje ryc. 1.



Ryc. 1. Wybrane wskaźniki ekonomiczne analizowanych miast

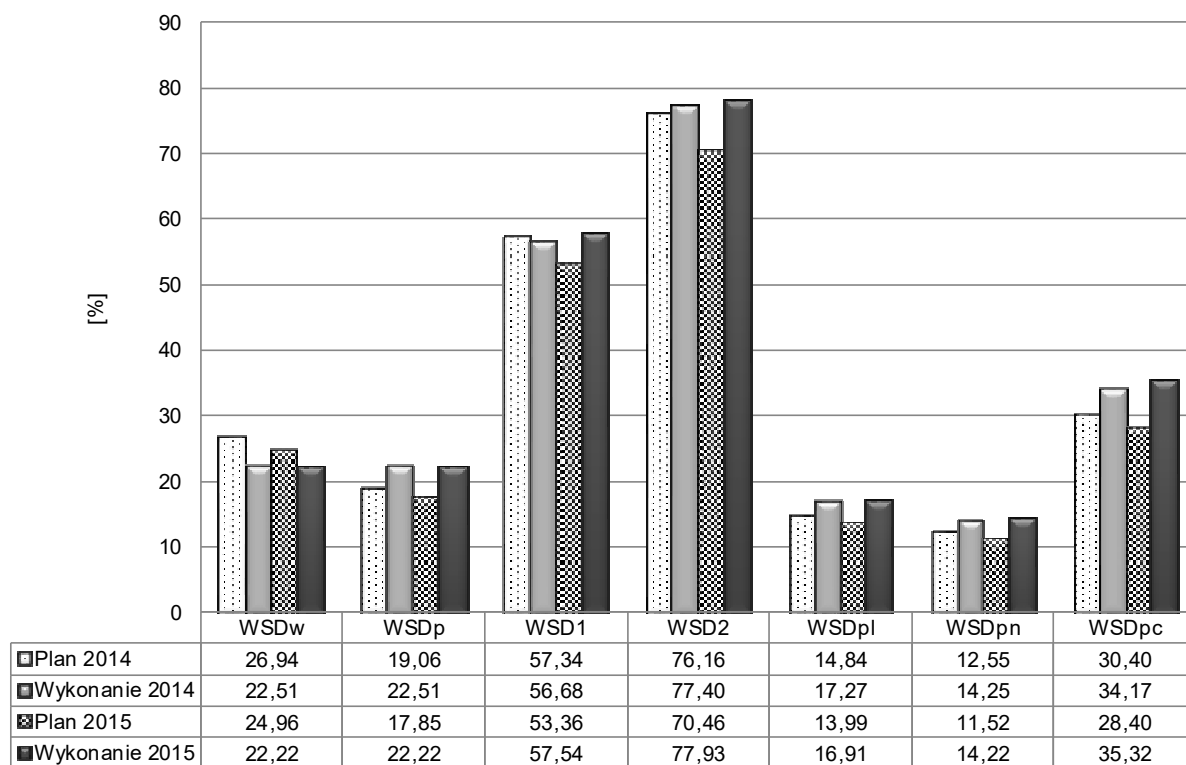
Źródło: opracowano na podstawie: Biuletyny Statystyczne... (<http://szczecin.stat.gov.pl/>, <http://poznan.stat.gov.pl/>, <http://wroclaw.stat.gov.pl/>, <http://bip.stat.gov.pl/dzialalnosc-statystyki-publicznej/rejestr-region/liczba-podmiotow-w-rejestrze-region-tablice/>).



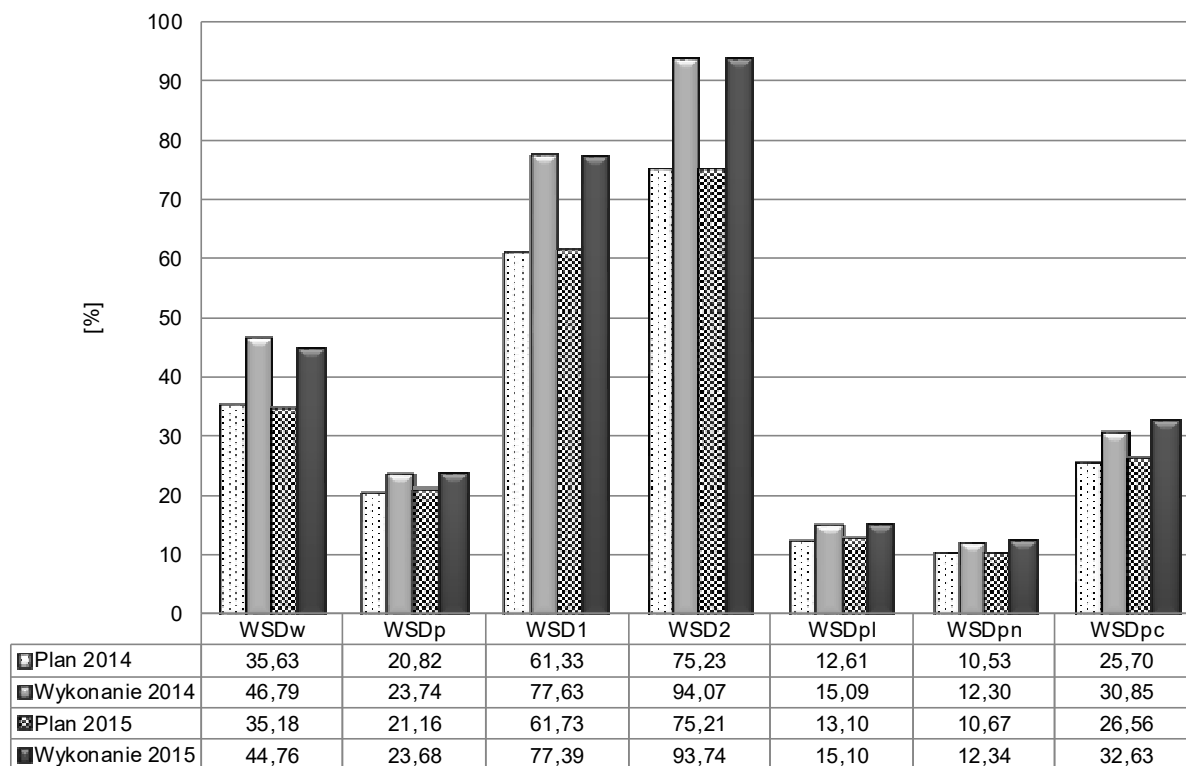
Ryc. 2. Poziom wskaźników określających samodzielność dochodową miasta Szczecin w latach 2014–2015

Źródło: opracowano na podstawie danych z tab. 1.

<sup>7</sup> Zob. m.in. art. 4, ust. 2–3 Ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach JST.



Ryc. 3. Poziom wskaźników określających samodzielność dochodową miasta Poznań w latach 2014–2015  
 Źródło: Opracowano na podstawie danych z tab. 2.



Ryc. 4. Poziom wskaźników określających samodzielność dochodową miasta Wrocław w latach 2014–2015  
 Źródło: opracowano na podstawie danych z tab. 3.



Zamieszczone powyżej ryciny przedstawiają scharakteryzowane w niniejszej pracy wskaźniki samodzielności dochodowej, w szczególności samodzielności podatkowej. Jak widać, najwyższy stopień samodzielności dochodowej (WSDw) wśród analizowanych miast dotyczył Wrocławia – zarówno w przypadku planu, jak i wykonania (ryc. 4). Według planowanych wielkości wynosił on ponad 35% zarówno w 2014, jak i w 2015 r., natomiast w odniesieniu do wykonania były to wartości większe o około 10 punktów procentowych. Wysokość tego wskaźnika określa zakres kompetencji władczych miasta w zakresie pozyskiwania dochodów, na które ma możliwość bezpośredniego oddziaływania. Niższy stopień oddziaływania, a tym samym niższą samodzielność dochodową odnotowano w Szczecinie i Poznaniu – średnio wynoszącą 22–27% w przypadku planu i wykonania. Należy podkreślić, że w odniesieniu do Szczecina omawiany wskaźnik był korzystniejszy w przypadku wykonania niż planu w 2014 r., natomiast w następnym roku było odwrotnie. Z kolei w odniesieniu do Poznania w obu analizowanych okresach wskaźnik ten kształtował się na poziomach niższych w przypadku wykonania niż w przypadku planu – średnio o 3–4 punkty procentowe.

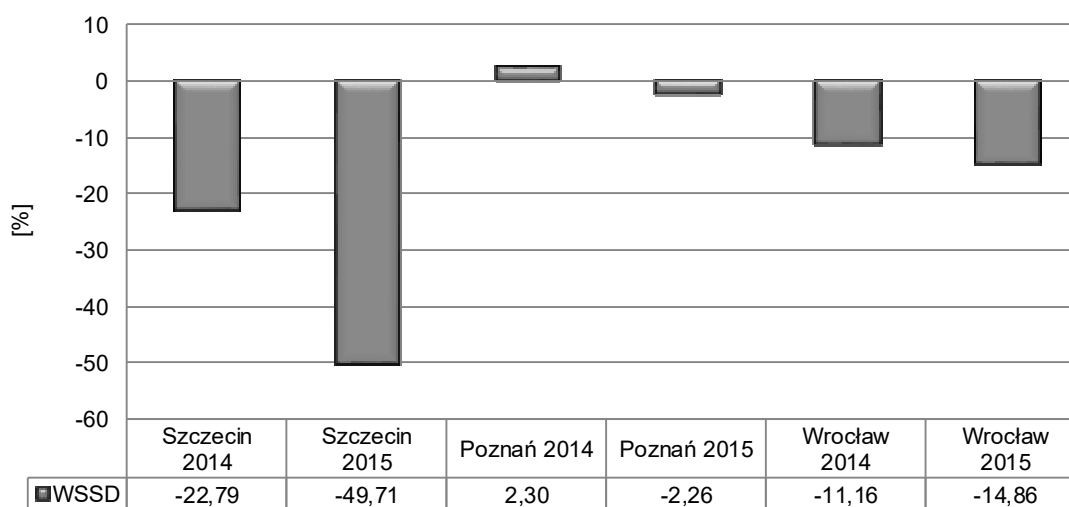
Przy uwzględnieniu wszystkich dochodów własnych, w tym udziału w podatkach stanowiących dochód budżetu państwa (WSD1), sytuacja analizowanych miast przedstawia się nieco inaczej. Najwyższy stopień samodzielności dochodowej nadal dotyczył Wrocławia – wynosił ponad 61% w przypadku planu i 77% w przypadku wykonania, a więc był korzystniejszy aż o 16 punktów procentowych. W Szczecinie natomiast stopień tej samodzielności był najniższy, wynosił bowiem poniżej 50% zarówno w przypadku planu, jak i w przypadku wykonania. W Poznaniu z kolei wskaźnik ten podlegał zmianom – jego wysokość była nieco niższa w wykonaniu w 2014 r., natomiast wyższa w 2015 r. w przypadku planu budżetu. Analizując dalej, stwierdzić można, że najwyższy dochód w postaci udziału w dochodach budżetu państwa w łącznych dochodach jednostki (określony jako WSDpc) dotyczył właśnie Poznania; średnio wynosił 28–35% zarówno w przypadku planu, jak i w przypadku wykonania. Wynika to z ogólnie dobrej sytuacji miasta, polityki migracyjnej ludności, niskiego poziomu bezrobocia (3,2% wg stanu na 31.12.2014 r. i 2,5% na 31.12.2015 r.) i korzystnych uwarunkowań przedsiębiorczości.

Ważnym elementem samodzielności dochodowej JST jest zakres władztwa podatkowego, co oznacza zakres uprawnień władz samorządowych w kształtowaniu wysokości stawek podatków i opłat lokalnych<sup>8</sup> oraz w udzielaniu zwolnień, zaniechaniu poboru świadczeń podatkowych czy w stosowaniu ulg. Miarodajnym wskaźnikiem w tym zakresie jest wskaźnik samodzielności dochodowej WSDp, do obliczenia którego brane są pod uwagę jedynie dochody osiągane z podatków i opłat lokalnych. Najwyższy stopień lokalnego władztwa podatkowego dotyczył Wrocławia; wynosił średnio 20–24% w badanym okresie; nieco niższy (18–22%) dotyczył Szczecina i Wrocławia. Dodać należy, że wysokość wpływów z tego tytułu była różna w analizowanych miastach. Zarówno we Wrocławiu, jak i w Poznaniu kwota z tytułu podatków lokalnych kształtowała się w przedziale 425–508 mln zł, natomiast w Szczecinie wynosiła 240–270 mln zł. Z kolei wysokość opłat lokalnych była najwyższa we Wrocławiu (około 270–312 mln zł), natomiast w Poznaniu i Szczecinie wynosiła 114–145 mln zł, a więc dwukrotnie mniej niż we Wrocławiu.

<sup>8</sup> W tym zakresie samodzielność JST jest w pewnym stopniu ograniczona – stawki podatków lokalnych są określane odgórnie jako stawki maksymalne lub przedziały stawek, do których gminy muszą się dostosować.

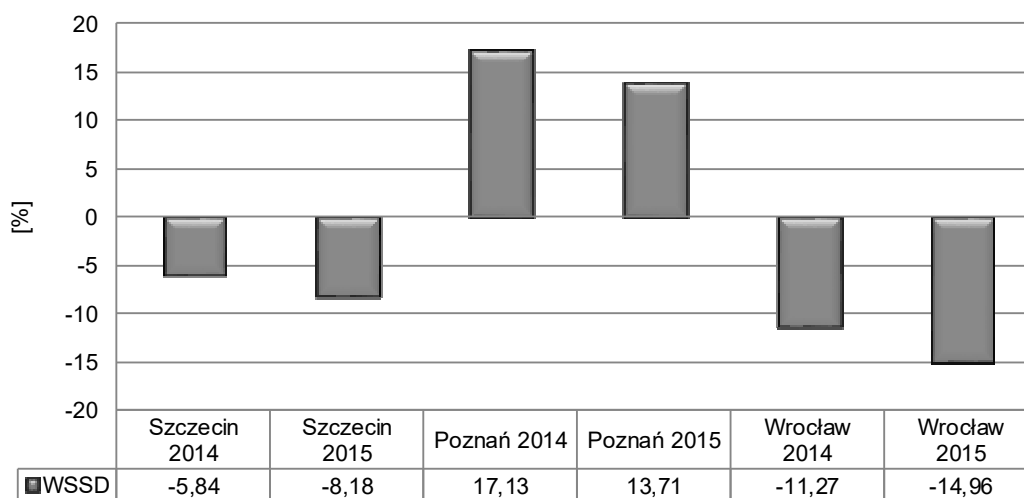
Największa kwota w przypadku podatków lokalnych we wszystkich miastach dotyczyła podatku od nieruchomości. W Poznaniu stopień samodzielności dochodowej, mierzony z uwzględnieniem tylko podatku od nieruchomości (WSDpn), był najwyższy i wynosił 14,25% w odniesieniu do wykonania w 2014 r.

Uzupełnieniem oceny samodzielności finansowej (w tym dochodowej) omawianych miast wojewódzkich jest przedstawiony wyżej wskaźnik stopnia dochodowości jako relacja wyniku budżetu do dochodów z podatków i opłat lokalnych wraz z udziałem w podatkach stanowiących dochód budżetu państwa. Na ryc. 5 i 6 zamieszczono kształtowanie się wskaźnika w analizowanych jednostkach w odniesieniu odpowiednio do planu i do wykonania budżetów.



Ryc. 5. Poziom wskaźnika stopnia dochodowości analizowanych miast przy uwzględnieniu planu budżetów w latach 2014–2015

Źródło: opracowano na podstawie danych z tab. 1–3.



Ryc. 6. Poziom wskaźnika stopnia dochodowości analizowanych miast przy uwzględnieniu wykonania budżetów w latach 2014–2015

Źródło: opracowano na podstawie danych z tab. 1–3.

Rozpatrując kształtowanie się wskaźnika WSSD na ryc. 5, zauważyć można ujemne planowane wartości, co jest wynikiem założonych wielkości deficytu budżetowego. Jedynie w Poznaniu w 2014 r. zaplanowano nadwyżkę budżetową, co znalazło odzwierciedlenie w omawianym wskaźniku w wysokości 2,3%. Należy mieć jednak na uwadze to, że poziom deficytu budżetowego w jednostkach samorządowych nie wpływa na poziomu zyskowności w takim znaczeniu jak ma w podmiotach gospodarczych. Przedstawiony w niniejszym opracowaniu wskaźnik stopnia dochodowości ma posłużyć jedynie do porównania omawianych miast pod względem efektywności poboru dochodów w postaci podatków. Bardzo wysoki ujemny wskaźnik dotyczący Szczecina w 2015 r. (prawie -50%) może świadczyć o mało efektywnym władztwie podatkowym w stosunku do potrzeb finansowych miasta, co znajduje odzwierciedlenie w niezbyt korzystnej sytuacji gospodarczej, w założonej polityce migracyjnej ludności, stosunkowo wysokim poziomie bezrobocia (9,4% wg stanu na 31.12.2014 r. oraz 7,0% na 31.12.2015 r.).

Odmienne kształtował się wskaźnik WSSD w przypadku wykonanych wielkości budżetowych (ryc. 6). Zauważyć można nadal ujemne wartości wskaźnika, będące wynikiem zrealizowanego deficytu budżetowego w Szczecinie i we Wrocławiu. Jednak najkorzystniejszy stopień samodzielności dochodowej dotyczył Poznania (prawie 14–17% w analizowanym okresie). Należy zatem podkreślić, iż ma to odzwierciedlenie w omówionej wyżej sprzyjającej ogólnej sytuacji gospodarczej miasta, w tym w efektywnym władztwie podatkowym.

## PODSUMOWANIE

Dochody własne JST umożliwiają kształtowanie lokalnej polityki zaspokajania bieżących i przyszłych potrzeb społecznych i gospodarczych. Pozwalają w pewnym stopniu na uniezależnienie się od państwa, w szczególności od budżetu państwa. Duży udział dochodów własnych pozytywnie wpływa na aktywność organów samorządowych, na rozwój gospodarczy regionu, stymulację przedsiębiorczości czy zahamowanie migracji, zwłaszcza zarobkowej. Widoczne korzystne efekty takich działań odzwierciedlają się w omawianych wskaźnikach samodzielności finansowej miasta Poznania.

Oprócz dochodów własnych JST dysponują innymi rodzajami dochodów, m.in. dochodami transferowymi otrzymywanymi z budżetu państwa. Miarą wystarczalności finansowej samorządu, w tym samodzielności dochodowej, są zaprezentowane w niniejszym opracowaniu wskaźniki zarówno samodzielności dochodowej, jak i stopnia dochodowości.

Poddane ocenie miasta charakteryzuje dość zróżnicowany poziom samodzielności dochodowej w ujęciu planu i realizacji budżetów, co było podstawą wysunięcia następujących wniosków:

1. Najkorzystniejsze wartości omawianych wskaźników odnotowano w Poznaniu i we Wrocławiu.
2. Wielkości wskaźników dotyczące planu i według wykonania były najbardziej zbliżone w Szczecinie, natomiast największe zróżnicowanie odnotowano we Wrocławiu w odniesieniu do wskaźników samodzielności dochodowej I i II stopnia.
3. Największymi uprawnieniami władz samorządowych w zakresie władztwa podatkowego charakteryzował się Wrocław, o czym świadczą duże wartości wskaźnika samodzielności podatkowej (WSDp), większe od wskaźników dla pozostałych analizowanych miast średnio o 1–5 punktów procentowych.

4. Poziom wskaźnika stopnia dochodowości był korzystny w analizowanych latach tylko w Poznaniu w odniesieniu do wykonania budżetu, na co przełożyły się dodatnie wartości wyniku budżetu, natomiast w pozostałych miastach odnotowano ujemne wartości wskaźnika – zarówno w przypadku planu, jak i wykonania budżetu.

## PIŚMIENNICTWO

- Jastrzębska M.** 2012. Finansowanie jednostek samorządu terytorialnego. Warszawa, LEX, 248.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.** DzU z 1997 r., nr 78, poz. 483.
- Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.** DzU z 2003 r., nr 203, poz. 1966.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.** DzU z 2009 r., nr 157, poz. 1240.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym.** DzU z 1990 r., nr 16, poz. 95.
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym.** DzU z 1998 r., nr 91, poz. 578.
- Ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa.** DzU z 1998 r., nr 96, poz. 603.
- Biuletyn Informacji Podatkowej Urzędu Miasta Poznania,** <http://bip.poznan.pl/bip/budzet-miasta-poznania>, dostęp: marzec 2015 r., wrzesień 2016.
- Biuletyn Informacji Podatkowej Urzędu Miasta Szczecin,** <http://bip.um.szczecin.pl/UMSzczecinBIP/>, dostęp: marzec 2015 r., wrzesień 2016.
- Biuletyn Informacji Podatkowej Urzędu Miejskiego Wrocławia,** <http://bip.um.wroc.pl/>, dostęp: marzec 2015 r., wrzesień 2016.
- Biuletyn Statystyczny Województwa Dolnośląskiego – IV kwartał 2014,** <http://wroclaw.stat.gov.pl/>, dostęp: marzec 2015.
- Biuletyn Statystyczny Województwa Zachodniopomorskiego – IV kwartał 2014,** <http://szczecin.stat.gov.pl/>, dostęp: marzec 2015.
- Europejska Karta Samorządu Lokalnego z dnia 15 października 1985 r.,** Strasburg, [www. lexlege.pl](http://www.lexlege.pl), dostęp: październik 2016.
- Miesięczna informacja o podmiotach gospodarki narodowej w rejestrze REGON,** <http://bip.stat.gov.pl/dzialalnosc-statystyki-publicznej/rejestr-regon/liczba-podmiotow-w-rejestrze-regon-tablice/>, dostęp: październik 2016.
- Projekt budżetu i wykonania budżetu dla miasta Poznania,** <http://bip.poznan.pl/bip/budzet-miasta-poznania>, dostęp: wrzesień 2016.
- Projekt budżetu i wykonania budżetu dla miasta Szczecina,** <http://bip.um.szczecin.pl/UMSzczecinBIP/>, dostęp: wrzesień 2016.
- Projekt budżetu i wykonania budżetu dla miasta Wrocławia,** <http://bip.um.wroc.pl/>, dostęp: wrzesień 2016.
- Sytuacja społeczno-gospodarcza województwa dolnośląskiego w styczniu 2015 r. Wybrane dane o podregionach i powiatach,** <http://wroclaw.stat.gov.pl/>, dostęp: marzec 2015.