



Marek Kiczek*

Politechnika Rzeszowska

ZRÓŻNICOWANIE DYNAMIKI DOCHODÓW GMIN WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO W LATACH 2006-2015

Streszczenie

W opracowaniu podjęto problematykę finansów samorządowych. Zasadniczym celem pracy jest zbadanie zróżnicowania dynamik dochodów JST na szczeblu gminy. Podstawowa hipoteza pracy zakłada, że typ gminy wpływa zarówno na dynamikę, jak również na strukturę jej dochodów. Obiektem badań są gminy województwa podkarpackiego. Zakres czasowy obejmuje lata 2006–2015. Dane wykorzystane do analiz pochodzą głównie z banku danych lokalnych GUS. Przeprowadzone badania pozwoliły zweryfikować postawioną hipotezę badawczą.

Słowa kluczowe: finanse samorządowe, dynamika dochodów gmin, Podkarpacie

Wprowadzenie

Samorząd terytorialny stanowi bardzo istotny element w procesie rozwoju społeczno-gospodarczego w Polsce. W związku z zakresem uzyskanych kompetencji oraz realizowanych zadań jednostki samorządu terytorialnego (JST), zarówno na poziomie regionalnym, jak również lokalnym, przejęty i skutecznie wypełniają wiele

* Adres e-mail: mkiczek@prz.edu.pl.

funkcji związanych z bezpośrednim kreowaniem i stymulowaniem procesów rozwojowych.

Wydaje się zatem w pełni uzasadnione prowadzenie badań, dotyczących sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego. W ramach przedłożonej pracy zaprezentowane zostały wyniki badań dochodów budżetowych gmin w latach 2006–2015. Zakres czasowy pracy został dobrany tak, by z jednej strony analizować pełne kadencje samorządowe, zaś z drugiej strony – zaprezentować dane możliwie najbardziej aktualne. Zasadniczo obiektem badań są gminy województwa podkarpackiego, jednak dla pełniejszego obrazu zjawiska przedstawiono także dane dotyczące całej Polski, a także porównano sytuację podkarpackich gmin z sytuacją gmin w Polsce. Niemniej główna część badań koncentruje się na województwie podkarpackim.

W pracy porównano tempo zmian dochodów uzyskiwanych przez gminy w stosunku do tempa zmian PKB, porównano zmiany dochodów gmin na Podkarpaciu ze zmianami dochodów gmin w Polsce. Przeprowadzono również analizę tempa zmian dochodów podkarpackich gmin w podziale na ich typy. Zbadano także strukturę dochodów, zwłaszcza zaś udział dochodów własnych w dochodach ogółem, z uwzględnieniem typu gminy.

1. Samorząd terytorialny i jego zadania

Finansowe uwarunkowania funkcjonowania samorządu mają zasadnicze znaczenie w kwestii skutecznej realizacji zadań stojących przed owym samorządem. Istotna jest nie tylko sama wysokość uzyskiwanych przez samorząd dochodów, ale także ich stabilność. Są to bowiem czynniki, które warunkują sprawne realizowanie procesów rozwojowych. Samorząd terytorialny, ze względu na pozycję w porządku prawnym i kompetencje, odgrywa różne role determinujące jego znaczenie w państwie i w gospodarce. Daje on poczucie identyfikacji z miejscem i prawnie określone możliwości udziału mieszkańców w sprawowaniu władzy oraz jej kontroli (Wojciechowski, 2012, s. 27). W procesie decentralizacji następuje przekazanie kompetencji i zadań przez organy centralne jednostkom administracyjnym niższego szczebla, łącznie z rozszerzeniem zakresu uprawnień do samodzielnego podejmowania rozstrzygnięć, głównie w dziedzinie ekonomicznej, społecznej i administracyjnej (Niewiadomski, 2001, s. 35). Powierzone zadania publiczne samorząd wykonuje w imie-

niu własnym i na własną odpowiedzialność, z wyłączeniem zadań zastrzeżonych dla organów administracji rządowej (art. 16 Konstytucji RP). Samorząd terytorialny może także wykonywać określone zadania zlecone na podstawie porozumienia z organami administracji rządowej. Podział zadań pomiędzy organy państwowe i samorządu terytorialnego reguluje zasada pomocniczości (subsydiarności) (Duniewska, Jaworska-Dębska, Michalska-Badziak, Olejniczak-Szabłowska, Stahl, 2016, s. 177).

Podstawową grupą zadań wykonywanych przez jednostki samorządu terytorialnego są zadania własne. Posiadają one następujące cechy: 1) mają charakter lokalny; 2) są finansowane przez jednostki samorządu terytorialnego; 3) realizując je, jednostka samorządu terytorialnego działa we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność; 4) służą zaspokojeniu potrzeb wspólnoty samorządowej (Kończakowski, Ratajczak, 2010, s. 23). Zadania jednostek samorządu terytorialnego można podzielić według kryterium: 1) przynależności – zadania własne, zlecone, powierzone; 2) powszechności – zadania obligatoryjne i fakultatywne (Dylewski, Filipiak, Gorzałczyńska-Koczkodaj, 2006, s. 23–25). Zadania obligatoryjne zawarte są w ustawie o samorządzie gminnym, ustawie o samorządzie powiatowym, ustawie o samorządzie województwa. Zadania fakultatywne wynikają z podjętych uchwał lub porozumień podpisanych przez władze samorządowe. Nadzór i kontrola nad realizacją zadań własnych są sprawowane według kryterium legalności (Jastrzębska, 2012, s. 26). Zadania własne organów jednostek samorządu terytorialnego są obowiązkowe, ich przekazywanie w drodze ustawy wymaga przekazania koniecznych środków pieniężnych w postaci zwiększenia dochodów własnych lub subwencji (art. 8 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, Dz.U. z 2013 r., poz. 595 ze zm.). Artykuł 7 ustawy określa katalog zadań postawionych przed gminą.

2. Dochody budżetowe jednostek samorządów terytorialnych

Realizacja zadań samorządu terytorialnego może być prowadzona pod warunkiem osiągnięcia przez jednostki odpowiednich dochodów. Obowiązujący w Polsce model podziału dochodów publicznych między państwem a jednostkami samorządu terytorialnego określić można jako mieszany. Konstytucja gwarantuje JST prawo do osiągnięcia dochodów własnych. Głównym źródłem tych dochodów są nałożone na społeczeństwo podatki i opłaty, ale także przychody i wpłaty komunalnych zakładów

i jednostek budżetowych. Dochody budżetów jednostek samorządu terytorialnego można podzielić na trzy grupy: 1) dochody własne, 2) subwencje ogólne, 3) dotacje celowe z budżetu państwa. Jednak według większości teoretyków finansów definicja dochodów własnych jest związana z budżetem lokalnym bezterminowo, bez jakichkolwiek wpływów ze strony państwa. Ważną rolę odgrywa aspekt samodzielności samorządów lokalnych o możliwości stanowienia o dochodach, ich pobierania oraz wydatkowania według własnego uznania (Misterek, 2008, s. 24).

Dochody własne są uzależnione od rodzaju jednostki sfery budżetowej i można je podzielić na: dochody podatkowe, dochody niepodatkowe oraz pozostałe dochody.

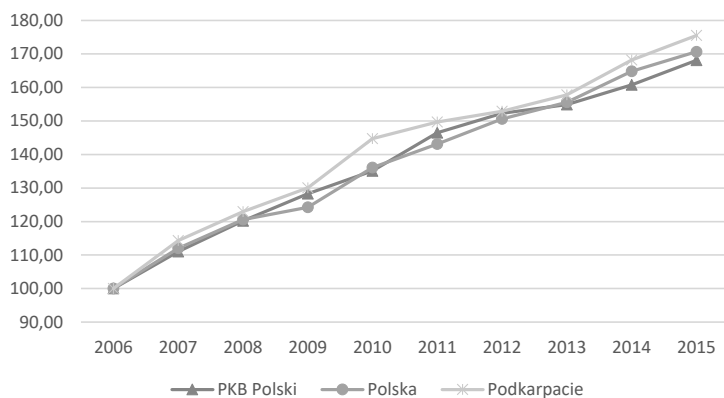
Drugą grupę dochodów jednostek sfery budżetowej stanowi subwencja ogólna, którą stanowią środki przekazywane z budżetu państwa do budżetu jednostek samorządu terytorialnego. Subwencja, podobnie jak dochody własne, jest uzależniona od rodzaju jednostek sfery budżetowej. Subwencje dla gminy i powiatu stanowią część wyrównawczą, równoważącą, oświatową. W przypadku województwa można wyodrębnić część wyrównawczą, regionalną i oświatową. Jednostki samorządu terytorialnego uzyskują także dochody z tytułu dotacji celowych.

3. Analiza dochodów gmin na Podkarpaciu

Przemiany społeczno-ekonomiczne zapoczątkowane w 1989 roku miały swoje skutki także w obszarze samorządności. W roku 1990 sejm reaktywował samorządne gminy, zaś w 1999 roku przywrócono samorządowe województwa i powiaty. W miarę upływającego czasu zwiększano zakres zadań stawianych przed JST, co musiało skutkować dostosowywaniem finansowania samorządu. Rysunek 1 przedstawia procentowe zmiany PKB Polski oraz dochodów samorządów w Polsce i na Podkarpaciu.

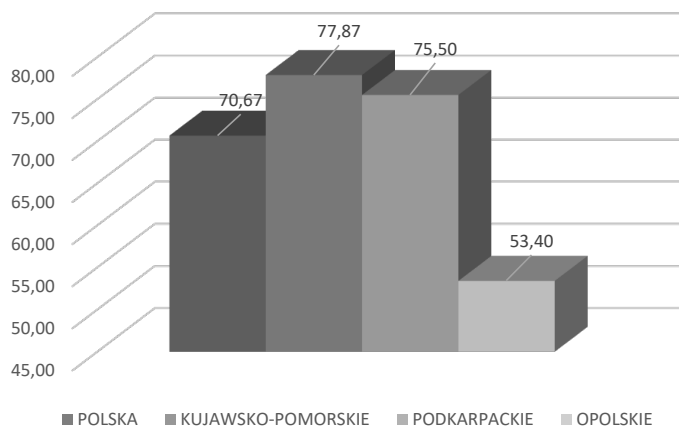
Prezentowane na rysunku 1 dane wskazują, że w analizowanym okresie 2006–2015 zmiany PKB oraz dochody JST w Polsce i na Podkarpaciu miały zbliżone tempo. Przyrost wartości nominalnych analizowanych zmiennych w badanym okresie oscylował na poziomie 70%. Można zatem wyciągnąć wniosek, że samorządy proporcjonalnie partycypują we wzroście gospodarczym kraju.

Rysunek 1. Procentowe zmiany PKB Polski oraz dochodów JST w Polsce i na Podkarpaciu



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Rysunek 2. Procentowy przyrost dochodów JST w Polsce i województwach: kujawsko-pomorskim, opolskim i podkarpackim w latach 2006–2015



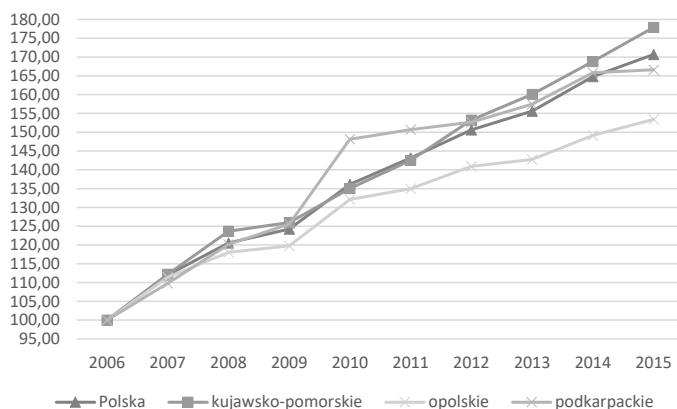
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Z perspektywy zrównoważonego rozwoju istotne znaczenie ma tempo wzrostu dochodów jednostek samorządu terytorialnego w ujęciu regionalnym. Na rysunku 2 zestawiono przyrosty dochodów JST w Polsce i porównano do województwa mazowieckiego, które w analizowanym okresie charakteryzowało się najwyższym przy-

rostem dochodów JST, województwa świętokrzyskiego, w którym wzrost dochodów JST był najniższy, i badanego województwa podkarpackiego. W latach 2006–2015 nominalne dochody JST w Polsce wzrosły o 70,67%. Województwem, w którym w tym okresie dochody JST wzrosły najbardziej, było kujawsko-pomorskie. W tym regionie samorzady zanotowały przyrost dochodów rządu 77,87%. Z kolei w województwie opolskim ów przyrost wynosił 53,40% i był najniższy w kraju. Dane wskazują na znaczne zróżnicowanie we wzroście dochodów jednostek samorządu ze względu na region. Należy zwrócić uwagę, że w województwie kujawsko-pomorskim w latach 2006–2015 dochody JST wzrosły półtora raza bardziej niż w województwie opolskim. Aby dokładniej zilustrować skalę zjawiska, warto posłużyć się wielkościami bezwzględnyymi. W roku 2006 JST województwa kujawsko-pomorskiego uzyskały dochody rządu niespełna 4,8 mld zł, natomiast JST województwa opolskiego 2,2 mld zł. Nietrudno zatem zauważyć, że różnica w dochodach to kwota 2,6 mld zł. W roku 2015 różnica, o której mowa, wzrosła do ponad 5 mld zł.

Rysunek 3 przedstawia tempo zmian dochodów w JST w Polsce i wybranych województwach.

Rysunek 3. Tempo zmian dochodów JST w Polsce i województwach: kujawsko-pomorskim, opolskim i podkarpackim



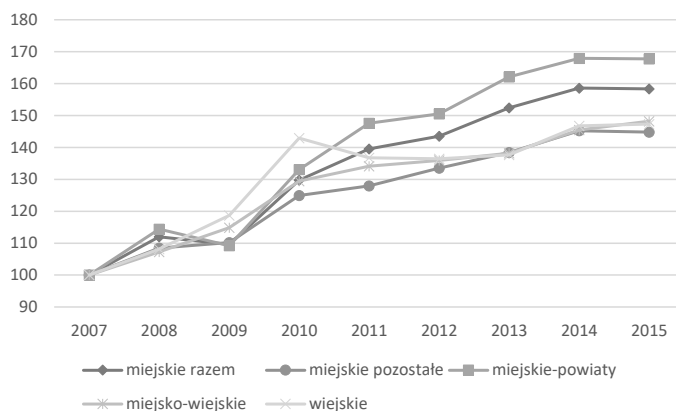
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Porównując tempo zmian dochodów JST w Polsce i województwie podkarpackim, można powiedzieć, że w całym analizowanym okresie było ono zbliżone. Niemniej charakterystyczny jest fakt, że w latach 2009–2011 tempo wzrostu dochodów

JST na Podkarpaciu przewyższało średnie tempo wzrostu dochodów jednostek samorządowych w Polsce.

Zasadniczym celem opracowania jest analiza zróżnicowania dynamiki dochodów gmin województwa podkarpackiego ze względu na typ gminy. Na rysunku 4 zestawiono tempo zmian dochodów ogółem w gminach badanego regionu w podziale na gminy miejskie, miejsko-wiejskie i wiejskie. Ponadto gminy miejskie podzielono na gminy-miasta na prawach powiatu i pozostałe gminy miejskie. Podział ten wydaje się być uzasadniony ze względu na to, że gminy-miasta na prawach powiatu, realizując równocześnie zadania przypisane zarówno gminom, jak i powiatom, posiadają inne źródła dochodów niż pozostałe gminy miejskie. Będzie to zatem miało wpływ zarówno na dynamikę zmian dochodów gmin, jak również na strukturę dochodowej strony ich budżetów.

Rysunek 4. Dynamika dochodów gmin na Podkarpaciu w latach 2007–2015 w podziale na typy gmin



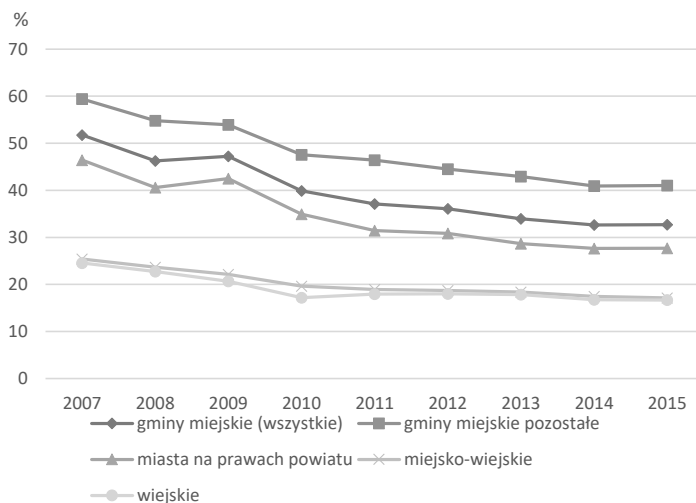
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Analiza zaprezentowanego na rysunku 4 materiału empirycznego wskazuje, że w całym analizowanym okresie (lata 2007–2015) najbardziej dynamiczny przyrost dochodów uzyskały gminy miejskie, mające status powiatów. W porównaniu z rokiem 2007, będącym okresem bazowym, do roku 2015 nastąpił blisko 70-procentowy przyrost dochodów ogółem. Gminy wiejskie i miejsko-wiejskie osiągnęły w badanym okresie zbliżony poziom wzrostu dochodów ogółem, a wynosił on około

45%. Ciekawym zjawiskiem jest, że w latach 2007–2010 to gminy wiejskie osiągały największe wzrosty dochodów, a ich tempo w czasie rosło. Sytuacja zmieniła się po roku 2010, kiedy zauważyć można nawet spadek dochodów gmin wiejskich na Podkarpaciu. Z faktu tego nie należy jednak wyciągać zbyt daleko idących wniosków, gdyż ów spadek dochodów gmin wiejskich miał związek również z faktem, że takie gminy jak Boguchwała, Pruchnik, Kołaczyce, Brzostek, Przeclaw czy Zaklików zmieniły swój status z gmin wiejskich na gminy miejsko-wiejskie. Należy podkreślić, że wymienione gminy wyróżniają się na tle typowo rolniczych gmin wiejskich Podkarpacia stosunkowo dobrze rozwiniętą infrastrukturą techniczną, a co się z tym wiąże – potencjałem do generowania dochodów, w tym także dochodów własnych.

Z perspektywy funkcjonowania jednostki samorządowej, jaką jest gmina, istotne znaczenie mają źródła dochodów budżetowych. Wskaźnik udziału dochodów własnych samorządu terytorialnego w jego dochodach ogółem syntetycznie charakteryzuje możliwości prowadzenia polityki dochodowej przez JST. Na rysunku 5 zaprezentowano udział dochodów własnych w dochodach ogółem podkarpackich gmin w podziale na typy gmin.

Rysunek 5. Udział dochodów własnych w dochodach ogółem gmin województwa podkarpackiego w podziale na typy gmin



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Dane zaprezentowane na rysunku 5 wskazują, że w latach 2007–2015 systematycznie zmniejszał się udział dochodów własnych w dochodach ogółem we wszystkich typach gmin. Największą zdolność do generowania dochodów własnych miały gminy miejskie, zaś miejsko-wiejskie i wiejskie charakteryzowały się zdecydowanie niższym udziałem dochodów własnych w dochodach ogółem. Wynika to z faktu, że gminy miejskie w całości stanowią obszary miejskie. Siłą rzeczy wyposażenie infrastrukturalne tych terenów jest zdecydowanie bogatsze niż na obszarach wiejskich, które stanowią substancję gmin wiejskich i w większości gmin miejsko-wiejskich. Ze względu na to, że infrastruktura stanowi kluczowy czynnik decydujący o atrakcyjności dla inwestowania i zamieszkiwania, przeto wyposażenie infrastrukturalne jest zwykle mocno skorelowane z bazą stanowiącą podstawę opodatkowania podatkami lokalnymi decydującymi o dochodach własnych gmin. Ciekawym zjawiskiem jest obserwowany na rysunku 5 niższy udział dochodów własnych w dochodach ogółem w gminach-miastach na prawach powiatu niż w tzw. pozostałych gminach miejskich. Gminy-miasta na prawach powiatu to najbardziej rozwinięte gminy Podkarpacia, a są nimi: stolica województwa – Rzeszów, a także miasta posiadające do roku 1999 status miast wojewódzkich: Krosno, Przemyśl i Tarnobrzeg. Biorąc pod uwagę poziom rozwoju tych gmin, ich atrakcyjność, wyposażenie infrastrukturalne, stopień skomunikowania, dostępność edukacji, kultury, usług medycznych itp. można postawić tezę, że dochody własne generowane przez te gminy powinny być stosunkowo wysokie. Dane zawarte w tabeli 1 w zupełności potwierdzają to przypuszczenie.

Tabela 1. Dochody własne gmin miejskich województwa podkarpackiego w przeliczeniu na jednego mieszkańca

NAZWA	DOCHODY WŁASNE									
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
	[zł]	[zł]	[zł]	[zł]	[zł]	[zł]	[zł]	[zł]	[zł]	[zł]
Jasło	1234	1364	1598	1589	1643	1678	1958	1903	2129	1978
Sanok	1117	1233	1449	1259	1410	1682	1564	1688	1778	1957
Krosno	1412	1609	2274	2001	2095	2131	2346	2368	2450	2568
Jarosław	1033	1124	1325	1274	1244	1454	1491	1588	1814	1811
Radymno	694	958	1107	1164	1301	1206	1454	1618	1951	1592

NAZWA	DOCHODY WŁASNE									
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
	[zł]	[zł]	[zł]	[zł]	[zł]	[zł]	[zł]	[zł]	[zł]	[zł]
Lubaczów	773	1026	1031	1028	1045	1140	1382	1406	1606	1597
Przeworsk	1049	1059	1201	1239	1334	1380	1454	1552	1662	1834
Przemysł	1030	1286	1321	1324	1384	1654	1639	1820	2012	2052
Łańcut	1162	1430	1567	1471	1536	1610	1601	1816	1955	1957
Dynów	584	598	1015	602	625	681	745	806	957	1011
Rzeszów	1473	1761	2360	1915	1841	2062	2344	2449	2651	2804
Dębica	1107	1223	1489	1330	1447	1497	1594	1635	1726	1747
Leżajsk	1079	1285	1377	1608	1438	1542	1368	1465	1494	1721
Mielec	1095	1215	1478	1611	1574	1511	1691	1782	2012	2084
Stalowa Wola	1433	1507	1628	1627	1625	1646	1754	1852	1896	2038
Tarnobrzeg	1085	1149	1604	1160	1523	2437	1954	2629	2540	2084

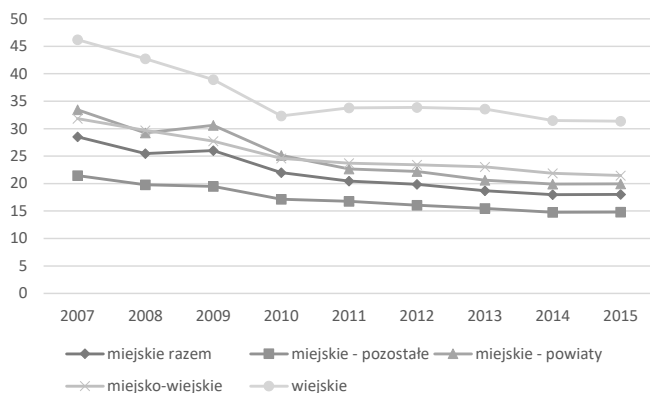
Wytłuszczono gminy-miasta na prawach powiatu.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

W gminach-miastach na prawach powiatu dochody własne wyrażone w złotych i przeliczone na jednego mieszkańca są wyższe niż w pozostałych gminach miejskich. Trzeba jednak pamiętać, że gminy będące równocześnie powiatami poza zadaniami gminy realizują także zadania powiatów. Tak więc można powiedzieć, że budżet tego typu jednostek samorządowych jest swoistym złożeniem budżetu gminnego i budżetu powiatowego. Należy zwrócić uwagę, że budżety powiatowe w przeważającej części mają charakter subwencyjno-dotacyjny. W związku z tym nawet stosunkowo wysokie dochody własne uzyskiwane przez omawiane jednostki samorządowe stanowią mniejszy udział w całości budżetu.

Ostatnim elementem badań jest określenie znaczenia subwencji uzyskiwanych przez gminy w zależności od ich typu. Znaczenie to utożsamiono z udziałem subwencji w dochodach ogółem. Na rysunku 6 przedstawiono udział subwencji w dochodach ogółem podkarpackich gmin w podziale na typy gmin.

Rysunek 6. Procentowy udział subwencji w dochodach gmin na Podkarpaciu



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Dane zaprezentowane na rysunku 6 wskazują, że subwencje największe znaczenie odgrywają w gminach wiejskich. Stanowią one około 1/3 dochodów budżetowych tychże gmin. Najmniejsze znaczenie subwencje odgrywają w budżetach gmin miejskich tzw. pozostałych, aczkolwiek udział ten nie jest mały, ponieważ stanowi 15% dochodów tychże gmin. Przedstawione wyniki nie zaskakują, gdyż stoją w ujemnej zależności względem udziału dochodów własnych w dochodach ogółem. Naturalne jest, że gminy uzyskujące wyższe dochody własne charakteryzują się wyższym ich udziałem w strukturze dochodów. Tym samym względny udział subwencji musi być niższy w porównaniu do gmin generujących niższe dochody własne. Konstrukcja subwencji ogólnej, uwzględniająca subwencję wyrównawczą i równoważącą, w swej koncepcji ma wspierać gminy słabsze finansowo, przyczyniając się w ten sposób do niwelowania różnic w rozwoju. Fakt ten dodatkowo uzasadnia zaobserwowaną ujemną zależność między udziałem dochodów własnych a udziałem subwencji w dochodach ogółem.

Podsumowanie

Przeprowadzone badania pozwalają na sformułowanie następujących wniosków.

Tempo wzrostu dochodów JST w Polsce jest skorelowane z tempem wzrostu gospodarczego, mierzonego PKB. Istnieje znaczące zróżnicowanie w dynamice

dochodów w ujęciu regionalnym. Dochody gminy województwa podkarpackiego rosną w tempie nieznacznie wolniejszym w stosunku do dochodów gmin w kraju.

W województwie podkarpackim typ gminy ma znaczenie zarówno dla tempa wzrostu dochodów, jak również dla struktury tych dochodów. Najwyższą dynamikę dochodów stwierdzono w badanym okresie w najlepiej rozwiniętych gminach miejskich, posiadających status powiatów. Największy udział dochodów własnych w dochodach ogółem stwierdzono w grupie gmin miejskich tzw. pozostałych. Nie oznacza to jednak, że w gminach tych uzyskiwane są wyższe dochody własne niż w gminach miejskich–powiatach. Subwencje natomiast odgrywają największą rolę w dochodach budżetowych gmin wiejskich.

Literatura

- Duniewska, Z., Jaworska-Dębska, B., Michalska-Badziak, R., Olejniczak-Szablowska, E., Stahl, M. (red.). (2016). *Prawo administracyjne*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Dylewski, M., Filipiak, B., Gorzałczyńska-Koczkodaj, M. (2006). *Finanse samorządowe. Narzędzia, decyzje, procesy*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Jastrzębska, M. (2012). *Finanse jednostek samorządu terytorialnego*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Kończakowski, B., Ratajczak, M. (2010). *Gospodarka finansowa samorządu terytorialnego w Polsce*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Konstytucja RP (1997).
- Misterec, W. (2008). *Zewnętrzne źródła finansowania działalności inwestycyjnej jednostek samorządu terytorialnego*. Warszawa: Difin.
- Niewiadomski, Z. (red.). (2001). *Samorząd terytorialny. Ustrój i gospodarka*. Bydgoszcz–Warszawa: Oficyna Wydawnicza Branta.
- Wojciechowski, E. (2012). *Gospodarka samorządu terytorialnego*. Warszawa: Difin.

THE PODKARPACKIE PROVINCE COMMUNES INCOMES DYNAMICS DIVERSITY BETWEEN 2006 AND 2015

Abstract

The study addresses the issue of local government finances. The main purpose of the paper is to study the incomes dynamics diversity of local government units at the commune level. The basic hypothesis of work assumes that the type of commune influences both the dynamics and the structure of its incomes. The subject of the study are the communes of the Podkarpackie Province. Research focuses on the period between 2006-2015. The data used for the analysis comes mainly from the local data bank GUS. The conducted research gave assumpt to verify the assumed hypothesis.

Keywords: local government finances, dynamics of communes incomes, Podkarpacie region.

Translated by Marek Kiczek

JEL codes: H72, R51