UNIWERSYTET SZCZECIŃSKI
WYDZIAŁ NAUK EKONOMICZNYCH I ZARZĄDZANIA

Studia i Prace WNEIZ US
nr 49/1 2017

STUDIA I MATERIAŁY

DOI: 10.18276/sip.2017.49/1-15

Marian Kachniarz*
Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

DYSPROPORCJE DOCHODOWE SAMORZĄDU LOKALNEGO

Streszczenie

Finansowanie samorządu powinno się opierać na takiej dystrybucji środków, by mógł on realizować ideę równego i sprawiedliwego dostępu do dóbr i usług publicznych. Celem artykułu jest analiza dysproporcji dochodowych samorządu gminnego w Polsce w świetle skuteczności fiskalnych systemów wyrównawczych. Badania wykazały, że zróżnicowanie dochodów, nawet po zastosowaniu instrumentów wyrównawczych, jest na tyle duże, że trudno uznać obecnie obowiązującą konstrukcję dochodów gmin za sprawiedliwą. Takie dysproporcje nie umożliwiają wyrównania rzeczywistych szans w dostępie do tej samej jakości usług publicznych. W takich warunkach samorząd terytorialny, jako element sfery polityczno-instytucjonalnej, nie może skutecznie przyczyniać się do kształtowania ładu zintegrowanego.

Słowa kluczowe: samorząd lokalny, dochody jst, instrument wyrównawczy

* Adres e-mail: marian.kachniarz@ue.wroc.pl.

Wprowadzenie

Z punktu widzenia ekonomii, jednym z głównych zadań samorządu terytorialnego jest sprawiedliwa dystrybucja dóbr publicznych oraz tworzenie uwarunkowań do rozwoju społeczno-gospodarczego. Samorząd ten może być bowiem rozpatrywany jako podmiot optymalizujący interesy lokalnego społeczeństwa. Jako instytucja umożliwiająca harmonijne urzeczywistnienie ładu demokratycznego, może w praktyce zespalać tradycję i wyzwania polityczne, społeczno-gospodarcze oraz kształtować kulturę w zakresie zaufania, lojalności, więzi lokalnych, tożsamości indywidualnej i zbiorowej, a także wspierać rozwiązywanie ujawniających się problemów społecznych. Zwłaszcza samorząd lokalny jest instytucjonalnym układem, który ogranicza i zarazem rozszerza wolność do indywidualnego działania w społeczności lokalnej (Ostrom, 1991, s. 51). Można zatem przyjąć założenie, że samorząd terytorialny jest elementem ładu polityczno-instytucjonalnego, będącego składnikiem ładu zintegrowanego[1]. W kategoriach rozwoju zrównoważonego[2], samorząd poprzez dystrybucję dóbr publicznych powinien sprzyjać większej spójności (inkluzji) społecznej, mierzonej zmniejszaniem różnic w poziomie dochodu i bogactwa (majątku, zasobów materialnych i aktywów finansowych) oraz wyrównywaniu rzeczywistych szans w dostępie do wykształcenia, informacji i procesów decyzyjnych w ramach demokratycznego systemu politycznego (Fiedor, 2015, s. 85). Finansowanie samorządu powinno się więc opierać na takiej dystrybucji środków, by mógł on realizować ideę równego i sprawiedliwego dostępu do dóbr i usług publicznych.

Celem artykułu jest analiza dysproporcji dochodowych samorządu gminnego w Polsce w świetle skuteczności fiskalnych systemów wyrównawczych. Przedmiotem badań są dochody podatkowe gmin, które stanowią podstawową kategorię ich samodzielności finansowej, jak i dochody całkowite, uwzględniające dotacje i subwencje (w tym mechanizm wyrównawczy dochodów).

Do badań użyto danych z systemów statystyki publicznej (GUS) oraz informacji pochodzących ze sprawozdawczości budżetowej (Ministerstwo Finansów). Obie grupy danych dotyczą wartości za 2015 rok.

---

[1] Szerzej na temat kategorii ładu zintegrowanego oraz idei zespolenia ładów składowych w opracowaniu T. Borysa (2011).

[2] Ze względu na charakter artykułu unika się tu dyskusji teoretycznej na temat terminu „rozwój zrównoważony", przyjmując jego rozumienie za T. Borysem (2010).

1. Zróżnicowanie dochodów podatkowych gmin

Dochody własne w strukturze dochodów ogółem budżetów gmin stanowiły w 2015 roku 49,7%. Większość tych dochodów, bo 35,1%, stanowiły udziały w podatku dochodowego od osób fizycznych. Drugą co do wartości grupą dochodów własnych był podatek od nieruchomości (28,1%). Pozostałe kategorie dochodów, choć ich enumeratywne wyliczenie zajęłoby wiele miejsca, mają w praktyce dużo mniejsze znaczenie.

Ponieważ najważniejszą grupą dochodów gmin są dochody podatkowe, w dalszej części opracowania przeanalizowano ich zróżnicowanie. Dokonano tego bazując na najnowszych prognozach dochodów podatkowych w przeliczeniu na 1 mieszkańca wykonanych przez Ministerstwa Finansów w 2017 roku na podstawie danych z wykonania budżetów gmin w 2014 roku. Dzieląc sumę dochodów podatkowych w danej gminie przez liczbę mieszkańców otrzymuje się wskaźnik G, który stanowi podstawę do obliczenia subwencji wyrównawczej i kwoty wpłat do budżetu państwa.

Według tych prognoz średni dochód podatkowy na jednego mieszkańca dla wszystkich gmin w kraju, tzw. wskaźnik gminny Gg, na rok 2017 oszacowano na 1514 zł. Resort finansów przewiduje, że dochody powyżej średniej uzyska w tym roku tylko 449 gmin na 2479 jednostek, co stanowi jedynie 18% gmin. Mediana dla tego zbioru przyjmuje wartość 1141 zł.

Wskaźnik Gg dla niektórych gmin znacznie odbiega od średnich wartości krajowych. Najwyższe wpływy z podatków *per capita* tradycyjnie osiąga gmina wiejska Kleszczów (woj. łódzkie), która co roku prowadzi w rankingach zamożności samorządów. Na jednego mieszkańca w tym roku ma przypaść tam 34 826 zł dochodu z podatków. To ponad 23-krotnie więcej niż średnia krajowa i niemal 82-krotnie więcej niż najniższy odnotowany wynik, który należy do gminy wiejskiej Radgoszcz (małopolskie), gdzie podatki mają przynieść 425 zł na głowę mieszkańca. Dwa lata wcześniej różnica między najzamożniejszym Kleszczowem a najbiedniejszą wówczas Łukowicą (małopolskie) sięgała nawet 98-krotności budżetu tej ostatniej.

Na drugim miejscu wśród najzamożniejszych gmin uplasowała się w tym roku gmina wiejska Rząśnia (woj. łódzkie). Wpływy z podatków mają dać jednostce 7210 zł *per capita*. Dalsze miejsca zajmują gmina Melnik (podlaskie) z dochodem sięgającym 6168 zł oraz Polkowice (dolnośląskie), w której jest to 6108 zł na jednego

mieszkańca. Dane te wskazują na szczególną sytuację Kleszczowa, który samotnie liderując w zestawieniu, wyprzedza kolejne gminy ponad pięciokrotnie. O ile pozycja tej gminy jest od lat trwała, to jeszcze dwa lata wcześniej wśród najbogatszych znajdowały się gminy Krynica Morska (woj. pomorskie) oraz Nowe Warpno (zachodniopomorskie). Wpływy z podatków wynosiły w nich odpowiednio 21 301 zł i 12 673 zł *per capita*. W omawianym zestawieniu zajmują już one odleglejszą pozycję – Krynica Morska jest 24. (3612 zł), a Nowe Warpno spadło na 101. miejsce (2365 zł). Pozycja tych gmin sprzed kilku lat wynikała zatem z epizodycznego źródła dochodu[3]. Komentując szerzej czołowe pozycje gmin w tym zestawieniu można stwierdzić, że wynikają one generalnie z renty geograficznej. Wśród 100 najbogatszych gmin nie znalazła się żadna, która swoją pozycję zawdzięcza jedynie sprawności zarządzania. Są to najczęściej gminy położone na zapleczu dużych aglomeracji bądź posiadające specyficzne funkcje (górnicze, turystyczne, wojskowe), chociaż należy także zauważyć, że nie wszystkie gminy równo wykorzystują swoje dobre położenie. Więcej miejsca poświęcono temu zagadnieniu w innym artykule autora (Kachniarz, 2011).

Wśród gmin o najniższych dochodach z podatków w przeliczeniu na jednego mieszkańca znalazły się ponadto, oprócz wspomnianej już Radgoszczy (425 zł), małopolska gmina Lipnica Wielka (434 zł), mazowiecki Rusinów (441 zł) oraz również małopolska Ropa (456 zł). Wszystkie są gminami rolniczymi (niskie dochody z PIT-u i CIT-u), położonymi na gruntach niskiej klasy bonitacyjnej (grunty rolne V i VI klasy są wyłączone z opodatkowania).

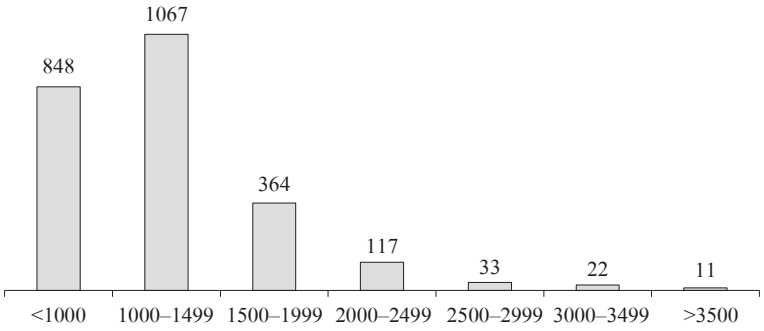
Wracając jednak do zagadnienia zróżnicowania dochodów podatkowych, 82-krotny dystans między gminą o największych i najmniejszych dochodach wydaje się być przepaścią. Wyłączając skrajny Kleszczów, otrzymujemy co prawda dużo mniej skrajny wynik, ale nadal jest to ponad 15-krotna różnica. Co ciekawe, zarówno na czele, jak i na końcu zestawienia mamy bardzo podobne strukturalnie gminy. Z reguły są to małe jednostki wiejskie lub miejsko-wiejskie.

Analizując rysunek 1 zauważyć można, że zdecydowana większość, bo aż 78% gmin, mieści się w dwóch pierwszych przedziałach dochodowych, z czego poniżej 1000 zł *per capita* lokuje się 34,4%, a w następnym przedziale, między 1000 a 1500 zł, aż 43,3% gmin. W kolejnej grupie dochodowej (1500–1999 zł *per capita*)

[3] Stanowiło je wyrównanie dochodów podatkowych po wygranych przez gminy procesach administracyjnych z zarządcą dróg wodnych.

mieści się blisko 15% (14,8%). Kolejne cztery przedziały (powyżej 2000 zł na osobę) obejmują w sumie jedynie 7,5% gmin, z czego 4,8% mieści się między 2000 a 2499 zł, 1,3% między 2500 a 2999, a 0,9% między 3000 a 3499. Jedynie 0,4% gmin znajduje się w grupie o dochodach wyższych niż 3500 zł na osobę.

Rysunek 1. Liczba gmin w poszczególnych przedziałach dochodów podatkowych (2017 r.)



Źródło: opracowanie własne na podstawie *Wskaźniki dochodów*… (2017).

Z analizy powyższych danych można wyciągnąć wniosek, że obecny system podatkowy gmin skutkuje bardzo dużą rozpiętością ich dochodów, co nie sprzyja inkluzji społecznej, rozumianej jako zmniejszanie różnic w poziomie bogactwa (majątku, zasobów naturalnych i aktywów finansowych). Z drugiej strony zróżnicowanie dochodów podatkowych ma charakter naturalny i wynika z intensywności zjawisk gospodarczych na danym terenie. Choć istnieją różne koncepcje spłaszczenia różnic dochodowych[4], to żadna z nich nie eliminuje całkowicie tego zróżnicowania. W warunkach rozwoju zrównoważonego musi zatem istnieć system wyrównawczy, który będzie redystrybuował dochody podatkowe. Biorąc pod uwagę zróżnicowany charakter poszczególnych gmin, a zatem także i niejednolite zapotrzebowanie na poszczególne kategorie usług, system wyrównawczy powinien zapewniać sprawiedliwy dostęp do dóbr i usług publicznych, zapobiegający wykluczeniu społecznemu i stwarzaniu równych szans.

W polskim systemie finansów publicznych funkcję redystrybucyjną spełnia część wyrównawcza i równoważąca subwencji ogólnej (redystrybucja pozioma).

[4] Jedną z postulowanych zmian jest wprowadzenie PIT-u komunalnego, czyli potraktowanie I przedziału (w obecnej 2-stopniowej skali podatkowej) jako podatku lokalnego.

Funkcję redystrybucji pionowej powinny spełniać także jednolite zasady obliczania wielkości części oświatowej subwencji ogólnej oraz dotacji. Należałoby zatem zbadać, jak zmienia się zróżnicowanie dochodów gmin po zastosowaniu tych instrumentów[5].

2. Zróżnicowanie dochodów ogółem

Na dochody ogółem, oprócz analizowanych powyżej dochodów podatkowych, składają się ponadto inne dochody własne, subwencje i dotacje. Subwencja ogólna stanowi poważny udział w dochodach gmin – 29,0% (2015 r.). Większa jej część (75%) przypada jednak na subwencję oświatową. Na systemy redystrybucyjne, mające wyrównać dysproporcje w dochodach, przypada zatem jedynie 25% wartości subwencji ogólnej i tylko 7,3% dochodów ogółem gmin. Dotacje, które przeznaczone są na finansowanie ściśle określonego zadania i celu, stanowiły w 2015 roku 21,3% dochodów gmin ogółem (dane GUS z 2016 r.).

W celu zbadania różnic w dochodach ogółem gmin w przeliczeniu na 1 mieszkańca wykorzystano dane z wykonania budżetów za 2015 rok. Po uwzględnieniu subwencji i dotacji, wartości dochodów oczywiście znacząco wzrastają – średnia wynosi 3539 zł, a mediana osiąga wartość 3346 zł (wobec odpowiednio: 1514 i 1141 zł przy dochodach podatkowych). Dwukrotnie więcej, bo 879 gmin (36%), zlokalizowała się powyżej średniej.

Ponownie na czele uplasowała się gmina Kleszczów, której dochody ogółem na 1 mieszkańca wyniosły 49 596 zł. To 14-krotnie więcej niż średnia krajowa oraz 22-krotnie więcej od najbiedniejszej gminy w tym zestawieniu. Tę najniższą pozycję, z wynikiem 2172 zł, zajęła gmina Mszana (śląskie). Różnice te są sporo mniejsze od dysproporcji w samych dochodach podatkowych (odpowiednio: 23- i 83-krotność).

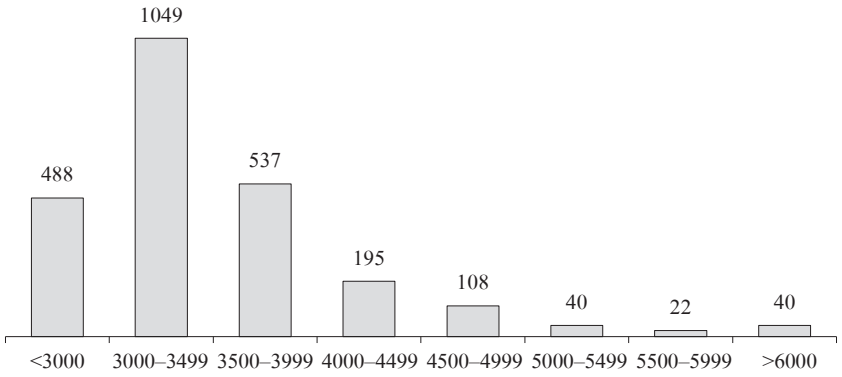
Na rysunku 2 przedstawiono liczebność gmin w poszczególnych grupach dochodowych (dochody ogółem). Zdecydowana większość, bo 83,8% gmin, znajduje się w grupie o dochodach mniejszych niż 4000 zł na mieszkańca (trzy pierwsze przedziały na wykresie). Z tego 64,1% mieściło się w przedziale między 3000

[5] Skuteczność systemu korekcyjno-wyrównawczego jest szeroko dyskutowana, stanowisko w tej sprawie zabrał także Trybunał Konstytucyjny. Szerzej na ten temat m.in. w opracowaniach M. Miesztalskiego (2012) i M. Boguckiej-Felczak (2014).

a 4000 zł, a dochody 19,7% jednostek nie osiągały granicy 3000 zł. Stosunkowo liczna była grupa najbogatszych gmin, których dochody przekraczały 6000 zł na mieszkańca. Takich jednostek było 40, co stanowiło 1,6% ogółu.

Wynika z tego, że subwencje i dotacje spełniają częściowo funkcję redystrybucyjną, gdyż rozpiętość między najbogatszymi i najbiedniejszymi gminami, jak i odległość od średniej, jest tu wyraźnie mniejsza. Nie zmienia się jednak kształt grup dochodowych, gdyż zdecydowana większość jednostek mieści się w najniższych przedziałach, zaś stosunkowo nieliczna grupa uprzywilejowanych gmin znacząco wydłuża skalę w kierunku wysokich wartości dochodów.

Rysunek 2. Liczba gmin w poszczególnych przedziałach dochodów ogółem (2015 r.)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Banku Danych Lokalnych.

Należałoby jednak w tym miejscu zadać dwa pytania. Po pierwsze, czy taka rozpiętość dochodów odpowiada różnej intensywności procesów społeczno-gospodarczych i związanym z tym zróżnicowaniem potrzeb wydatkowych gmin? Po drugie zaś, czy to zróżnicowanie nie zaburza sprawiedliwego dostępu do zestandaryzowanych jakościowo usług publicznych?

Odpowiedź na pierwsze pytanie jest niestety negatywna. Zróżnicowanie to wynika z wadliwego systemu dochodów podatkowych gmin, który bez względu na różnorodność procesów gospodarczych premiuje jedne gminy względem innych. Jest to efekt zastosowania wielu nieskoordynowanych i niespójnych narzędzi. Przykładem może być nadzwyczajna pozycja gmin górniczych, które otrzymują znaczące dochody z tytułu opłat eksploatacyjnych (Kachniarz, 2011, s. 93). Podobny

problem występuje w gminach będących „sypialniami" wielkich aglomeracji, w których pojawia się problemem tzw. pasażerów na gapę. Także gminy, których obszar w znacznej części jest zajęty np. pod poligony wojskowe, nie ponosząc żadnych kosztów z tym związanych, otrzymują od państwa wysoki podatek od nieruchomości i jednocześnie premię z tytułu małego wskaźnika gęstości zaludnienia. Rażącą niewspółmierność potencjału finansowego poszczególnych samorządów wskazał także w swym wyroku Trybunał Konstytucyjny (2006).

Odpowiedź na pytanie drugie jest pozytywna. W obecnym kształcie system nie spełnia wymogów sprawiedliwej redystrybucji usług publicznych. W żadnej mierze nie opiera się bowiem na potrzebach wydatkowych samorządów, wynikających z rzeczywistych kosztów realizacji ustawowych zadań. Wydaje się zatem celowe uzależnienie systemu korekcyjno-wyrównawczego dochodów jednostek samorządowych od określenia ich potrzeb wydatkowych. Postulaty takiej modyfikacji systemu zgłaszane były już przez wielu autorów (Swianiewicz, Łokomska, 2016, s. 50; Patrzałek, 2015, s. 243; Grobelny, Jaworski, Klupczyński, 2016, s. 18).

Na drodze do prostego wdrożenia tych wniosków stoi jednak brak standardów finansowych usług publicznych. Bez nich trudno oszacować potrzeby wydatkowe. Jedynym możliwym podejściem w takiej sytuacji jest próba określenia zależności występujących między dokonywanymi wydatkami a wielkościami lub zjawiskami mogącymi mieć wpływ na te wydatki (np. liczba beneficjentów poszczególnych usług).

Podsumowanie

Prezentowane tu badania analizują nierówności dochodowe gmin zarówno w zakresie dochodów podatkowych, jak i dochodów ogółem, przy zastosowaniu pionowych i poziomych instrumentów wyrównawczych. Bardzo duże zróżnicowanie dochodów wynikające z różnej bazy podatkowej zmniejsza się nieco wskutek uwzględnienia w dochodach subwencji i dotacji. Tym niemniej, nadal dysproporcje są na tyle duże, że trudno uznać obecnie obowiązującą konstrukcję dochodów gmin za sprawiedliwą. Decydujące znaczenie ma tu renta geograficzna, faworyzująca niektóre grupy gmin.

Instrument wyrównawczy bazuje jedynie na dochodach, nie uwzględniając potrzeb wydatkowych poszczególnych samorządów. Tymczasem system redystrybucji

dochodów powinien być na tyle skuteczny i adekwatny do kosztów wykonywania zadań, że działania korekcyjne powinny mieć znaczenie jedynie uzupełniające. W przeciwnym przypadku przeregulowanie systemem korekcyjnym grozi wieloma dysfunkcjami. Przykładami są sytuacje, w których to płacący kontrybucję wyrównawczą dysponują finalnie mniejszym dochodem na mieszkańca niż biorcy. Zbyt wielka rola systemu korekcyjnego zmniejsza premiowanie aktywności w gminach.

Tak duże zróżnicowanie dochodów nie sprzyja inkluzji społecznej, rozumianej jako zmniejszanie różnic w poziomie bogactwa. Dysproporcje nie umożliwiają wyrównania rzeczywistych szans w dostępie do tej samej jakości usług publicznych. W efekcie zamieszkanie w konkretnej gminie może determinować różny dostęp do usług, które z założenia powinny mieć charakter powszechny. W kategoriach rozwoju zrównoważonego można zatem zdefiniować istotne dysfunkcje dochodów samorządu terytorialnego, które nie pozwalają mu skutecznie kształtować ładu polityczno-instytucjonalnego.

Literatura

Bogucka-Felczak, M. (2014). System korekcyjno-wyrównawczy – postulaty de lege ferenda. *Finanse Komunalne*, *1–2*, 92–105.

Borys, T. (2010). Koncepcja zrównoważonego rozwoju w naukach ekonomicznych. W: B. Poskrobko (red), *Ekonomia zrównoważonego rozwoju. Zarys problemów badawczych i dydaktyki*. Białystok: Wyższa Szkoła Ekonomiczna.

Borys, T. (2011). Zrównoważony rozwój – jak rozpoznać ład zintegrowany. *Problemy Ekorozwoju (Problems of Sustainable Development)*, *6* (2), 75–81.

Fiedor, B. (2015). Instytucje formalne i nieformalne w kształtowaniu trwałego rozwoju. *Studia i Prace Wydziału Nauk Ekonomicznych i Zarządzania*, *40* (2), 83–107.

Gospodarka finansowa jednostek samorządu terytorialnego 2015 (2016). Warszawa: GUS.

Grobelny, R., Jaworski, D., Klupczyński, M. (2016). *Propozycja korekt mechanizmu korekcyjno-wyrównawczego dochodów jednostek samorządu terytorialnego*. Łódź: Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego.

Kachniarz, M. (2011). Bogactwo gmin – efekt gospodarności czy renty geograficznej? *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, *5* (17), 81–94.

Miesztalski, M. (2012). Dysfunkcje w systemie wyrównywania dochodów jednostek samorządu terytorialnego. W: M. Izdebski, A. Nelicki, I. Zachariasz (red.), *Finanse komunalne a Konstytucja*. Warszawa: Biuro Trybunału Konstytucyjnego.

Ostrom, E. (1991). *Governing the Commons. The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge: Cambridge University Press.

Patrzałek, L. (2015). Subwencja ogólna jako instrument korekcyjno-wyrównawczy w systemie finansów samorządu terytorialnego. *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, *404*, 238–244.

Swianiewicz, P., Łukomska, J. (2016). System wyrównawczy sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego w Polsce – propozycja usprawnienia. *Samorząd Terytorialny*, *12*, 29–50.

Wskaźniki dochodów podatkowych dla poszczególnych gmin, powiatów i województw na 2017 r. (2017). Warszawa: Ministerstwo Finansów.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 lipca 2006 r. K30/04.

INCOME DISPARITIES IN LOCAL GOVERNMENT

Abstract

Self-government financing should be based on such distribution of resources to realize the idea of equal and fair access to public goods and services. The aim of this article is income disparities analyze of municipal in Poland in the context of the efficiency of fiscal compensatory systems. Studies have shown that income diversification, even after the use of compensatory instruments, is so large it is difficult to recognize the current construction as justly. Such disparities do not allow the real chances of equal access to the same quality of public services. Under such conditions, local government, as part of a political-institutional sphere, can not effectively contribute to the formation of an integrated order.

Keywords: local government, income disparities, compensatory system

JEL codes: H21, H23, H71