

*Leszek Patrzalek**

DOCHODY BUDŻETÓW SAMORZĄDÓW WOJEWÓDZTW NA TLE DOCHODÓW BUDŻETU PAŃSTWA ORAZ BUDŻETÓW GMIN I POWIATÓW

Rozwój samorządów województw w Polsce wymaga stworzenia trwałych, mocnych i stabilnych podstaw finansowych. Samorządy województw nie będą kreatorami polityk rozwoju regionów nie posiadając ustawowo określonych źródeł finansowania przedsięwzięć podejmowanych w ramach polityki intraregionalnej. Oddziaływanie na rozwój gospodarczy w regionie, udzielanie pomocy publicznej przedsiębiorcom zlokalizowanym w województwach nie będą skuteczne bez wyposażenia samorządów województw w elementy władztwa podatkowego i bez stworzenia podstaw formalnoprawnych w zakresie decentralizacji i konsolidacji środków publicznych w przekroju województw.

Analiza poziomu dochodów ogółem budżetów województw na tle innych segmentów sektora finansów publicznych w latach 1999–2003 jednoznacznie dowodzi, że samorządy województw są słabym ogniwem systemu finansów publicznych w Polsce, gdyż nie dysponują budżetem, który umożliwiłby podejmowanie skutecznych działań na rzecz rozwoju regionu. Dochody ogółem budżetów województw w przeliczeniu na 1 mieszkańca na tle dochodów ogółem budżetów gmin odpowiednio były ponad 12-krotnie niższe a na tle budżetów powiatów ponad 4-krotnie (tab. 1).

Tabela 1

Dochody ogółem budżetów województw w przeliczeniu na 1 mieszkańca na tle budżetów gmin i budżetów powiatów w latach 1999–2001

Wyszczególnienie	1999	2000	2001
Województwa	85	96	119
Miasta na prawach powiatu	1 687	1 898	2 069
Powiaty	363	462	516
Gminy	1 191	1 272	1 371

Źródło: Opracowano na podstawie sprawozdań z wykonania budżetów jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999–2001.

* Dr hab., prof. nadzw. w Katedrze Finansów Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu.

Relacja łącznych dochodów ogółem budżetów samorządów województw do dochodów budżetu państwa kształtuje się na bardzo niskim poziomie i wynosiła w 2001 r. 3,3%, gdy tymczasem odpowiednia relacja dla dochodów budżetów gmin kształtowała się na poziomie 26,5%. Łączne dochody ogółem budżetów JST wykonane w 2001 r. w wysokości 79,6 mld zł w relacji do dochodów budżetu państwa stanowiły 56,6%. O ile w latach 1999–2001 relacja ta miała niską tendencję wzrostową, to w 2002 r. relacja łącznych dochodów budżetów samorządowych do dochodów budżetu państwa uległa obniżeniu i wyniosła 55,8%.

Tabela 2

Relacje dochodów budżetów województw oraz budżetów gmin i budżetów powiatów do dochodów budżetu państwa (w %)

Wyszczególnienie	1999	2000	2001
Dochody budżetu państwa	100,0	100,0	100,0
Zbiórce dochody budżetów jednostek samorządu terytorialnego, z tego:	51,5	53,5	56,6
• budżety województw	2,6	2,7	3,3
• budżety miast na prawach powiatu	15,4	16,0	16,8
• budżety powiatów	7,8	9,3	10,0
• budżety gmin	25,7	25,5	26,5

Źródło: *Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2001 roku*, Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, Warszawa 2002, s. 80.

Tabela 3

Dochody ogółem budżetów województw w latach 2001 i 2002 na tle dochodów budżetów powiatów i budżetów gmin (w mln zł)

Wyszczególnienie	2001	2002
Dochody łączne budżetów JST	79 595	80 034
1. Dochody budżetów województw	4 600	4 218
2. Dochody budżetów gmin	32 162	34 546
3. Dochody budżetów miast na prawach powiatu	23 667	23 540
4. Dochody powiatów	13 482	12 253
5. Dochody budżetu miasta stołecznego Warszawy	5 684	5 477

Źródło: Jak w tab. 2.

Niski jest również udział dochodów budżetów samorządów województw w łącznej kwocie dochodów budżetów JST. Dochody ogółem budżetów samorządów województw wykonane w 2002 r. w wysokości 4,2 mld zł stanowiły zaledwie 5,3% dochodów budżetów jednostek samorządu terytorialnego.

Zestawienia dochodów publicznych, którymi dysponują poszczególne segmenty sektora finansów publicznych dowodzą, że samorząd województwa nie jest znaczącym ogniwem tego sektora. Obok niskiego poziomu środków publicznych o słabości samorządów województw rozstrzyga również struktura dochodów ogółem budżetów. O ile w strukturze dochodów budżetów gmin udział dochodów własnych średnio wynosi 46% o tyle w strukturze dochodów budżetów województw udział ten waha się na poziomie 15,7% (tab. 4). Na tak istotny udział dochodów własnych w dochodach ogółem budżetów gmin wpływa fakt, że w ramach dochodów własnych gmin istotną rolę odgrywają dochody podatkowe, a organy gmin posiadają szereg elementów władztwa podatkowego, co umożliwia im kształtowanie niektórych elementów konstrukcji podatków samorządowych.

Tabela 4

Struktura dochodów budżetów województw na tle budżetów innych JST w latach 1999–2002

Wyszczególnienie	1999	2000	2001	2002
Budżety województw				
• dochody własne	18,0	16,0	13,4	15,7
• dotacje celowe	47,0	46,0	52,2	48,5
• subwencja ogólna	35,0	38,0	34,4	35,8
Budżety miast na prawach powiatu				
• dochody własne	49,0	48,0	47,6	49,2
• dotacje celowe	21,0	21,0	19,3	19,1
• subwencja ogólna	30,0	31,0	33,1	31,7
Budżety gmin				
• dochody własne	54,0	52,0	47,7	46,3
• dotacje celowe	12,0	14,0	11,7	12,4
• subwencja ogólna	34,0	34,0	40,5	41,3
Budżety powiatów				
• dochody własne	6,0	8,0	8,3	10,5
• dotacje celowe	49,0	44,0	45,6	42,7
• subwencja ogólna	45,0	48,0	46,1	46,8

Źródło: Opracowano na podstawie sprawozdań z wykonania budżetów przez JST.

W grupie podatków samorządowych zasilających budżety gmin podstawowe znaczenie ma podatek od nieruchomości. Jest to podatek należący do podatków majątkowych o szerokim zakresie podmiotowym, jednolity ze względu na charakter własności podatników, zrównujący kategorie podmiotów fizycznych i prawnych. Wymiar tego podatku za podstawę opodatkowania przyjmuje powierzchnię użytkową budynków i powierzchnię gruntów, a tylko w niewielkim zakresie uwzględnia ich wartość. W konsekwencji cechą podatku od nieruchomości jest to, że nie podlega on gwałtownym

wahaniom, a zmiany w dochodach budżetowych gmin z tytułu tego podatku nie są trudne do oszacowania. Cechą podatku od nieruchomości są też większe (w porównaniu z innymi podatkami) możliwości w wyegzekwowaniu, gdyż zinventaryzowana nieruchomość nie może „zagubić się” w szarej strefie.

Tabela 5

Struktura dochodów własnych budżetów województw na tle dochodów własnych budżetów gmin w 2000 r.

Wyszczególnienie	Budżety województw		Budżety gmin	
	w tys. zł	%	w tys. zł	%
Dochody własne, z tego m. in.:	591,3	100,0	18 164,9	100,0
• udziały w podatkach dochodowych	539,8		5 505,6	30,3
• podatek od nieruchomości	x	x	4 247,8	23,4
• podatek od środków transportowych	x	x	259,8	1,4
• podatek rolny	x	x	712,1	3,9
• podatek leśny	x	x	95,8	0,5
• dochody z majątku	14,6		2 749,2	15,1

Źródło: Opracowano na podstawie sprawozdań z wykonania budżetów JST za 2000 r.

Podmiotem zobowiązanym do płacenia podatku od nieruchomości są osoby prawne, fizyczne i jednostki organizacyjne, w tym spółki nie mające osobowości prawnej, będące: właścicielami nieruchomości lub obiektów budowlanych. Stawki podatku od nieruchomości ustala rada gminy, przy czym przy określaniu wysokości stawek może różnicować ich wysokość dla poszczególnych rodzajów przedmiotów opodatkowania, uwzględniając w szczególności lokalizację, rodzaj prowadzonej działalności, rodzaj zabudowy, sposób wykorzystywania. Zwolnienia od podatku od nieruchomości można podzielić na dwie grupy:

- zwolnienia określone ustawą o podatkach i opłatach lokalnych,
- zwolnienia wprowadzane w drodze uchwały rady gminy.

Zwolnienia określone ustawą o podatkach i opłatach lokalnych mają charakter generalny – przedmiotowy, gdyż obowiązują na obszarze całego kraju i dotyczą wszystkich podatników i określonych przedmiotów podatku (wśród nich ustawa wymienia m.in.: budowle kolejowe stanowiące całość techniczno-użytkową, budowle infrastruktury portowej, szkoły wyższe).

Zwolnienia z podatku od nieruchomości mające charakter szczególny, obowiązujące na obszarze danej gminy wprowadza rada gminy mocą stosownej uchwały. Samodzielność rady gminy nie może jednak oznaczać możliwości ograniczania, modyfikowania czy cofnięcia przez radę zwolnień określonych w ustawie.

Tabela 6

Udział podatku od nieruchomości w podatkach i opłatach lokalnych budżetów gmin województwa dolnośląskiego w latach 2000–2003 według kategorii gmin

Wyszczególnienie	Gminy miejskie				Gminy miejsko-wiejskie				Gminy wiejskie			
	2000	2001	2002	2003 ^a	2000	2001	2002	2003 ^a	2000	2001	2002	2003 ^a
Podatki i opłaty lokalne ^b , w tym:	24,0	25,6	25,9	26,7	30,5	30,6	33,5	33,6	28,3	32,1	32,2	32,1
– podatek od nieruchomości	15,0	18,2	18,9	19,4	18,6	19,8	22,6	23,2	17,0	21,4	20,7	20,8
– podatek od środków transportowych	0,8	0,8	0,9	0,8	0,8	0,6	0,8	0,8	0,6	0,8	0,6	0,6
– podatek rolny	0,0	0,0	0,0	0,0	0,2	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3

^a Plan (stan na 31 września 2003).

^b W roku 2000 dochody sklasyfikowane jako §: 51, 52, 53, 55, 56, 57, 58, 59, 61, 64, 69, 78; w latach 2001–2003 dochody sklasyfikowane jako §: 013, 031, 032, 033, 034, 035, 036, 037, 040, 041, 043, 044, 045, 046, 047, 048, 049, 050, 056, 059, 069 klasyfikacji budżetowej.

Źródło: Regionalna Izba Obrachunkowa we Wrocławiu, wielkości ustalone na podstawie danych ze sprawozdań budżetowych.

Znowelizowana 30 października 2002 r. ustawa o podatkach i opłatach lokalnych przewiduje prowadzenie przez wójtów, burmistrzów, prezydentów (organy podatkowe) ewidencji podatkowej nieruchomości w systemie informatycznym. W latach 2003–2005 gminy mają obowiązek uporządkować, usystematyzować, skorelować m. in. z księgami wieczystymi ewidencję gruntów i budynków prowadzoną na podstawie prawa geodezyjnego i kartograficznego, co wiąże się z projektowaną reformą opodatkowania nieruchomości.

Organy gmin w elementy władztwa podatkowego wyposażone są w odniesieniu do podatku od środków transportowych. Podatnikami tego podatku są osoby fizyczne, prawne oraz jednostki organizacyjne nie mające osobowości prawnej, na które środek transportowy jest zarejestrowany lub wpisany do rejestru. Podstawa opodatkowania i stawki podatkowe są zróżnicowane i zależą od rodzaju i ładowności środka transportowego. Stawki podatku od środków transportowych określa rada gminy, przy czym tzw. stawki maksymalne mające obowiązywać w danym roku podatkowym ustala corocznie minister finansów w trybie przewidzianym ustawowo.

Zwolnienia z obowiązku płacenia podatku od środków transportowych obejmują środki transportowe zarejestrowane i posiadane przez przedstawicielstwa dyplomatyczne, urzędy konsularne i inne misje zagraniczne (na zasadzie wzajemności), środki transportowe stanowiące zapasy mobilizacyjne,

pojazdy zabytkowe (w rozumieniu przepisów o ruchu drogowym). Zwolnienia te są określone ustawowo; rada gminy może wprowadzać dodatkowo inne rodzaje zwolnień przedmiotowych.

Do grupy dochodów podatkowych gmin, regulowanych ustawą o podatkach i opłatach lokalnych, zalicza się także podatek od posiadania psów. Płatnikiem tego podatku są wyłącznie osoby fizyczne posiadające psy, a stawka podatkowa ma charakter kwotowy i jest ustalana przez radę gminy. Rada gminy określa również zasady poboru i terminy płatności tego podatku oraz może zarządzić jego pobór w formie inkasa (z powołaniem inkasentów i ustaleniem wysokości wynagrodzenia za inkaso).

Dochodami gmin z podatków samorządowych są również podatki regulowane ustawami odrębnymi od ustawy o podatkach i opłatach lokalnych. Do tej grupy należy podatek rolny, którego podatnikami są osoby fizyczne, osoby prawne oraz jednostki organizacyjne, w tym spółki, niemające osobowości prawnej, które są właścicielami albo samoistnymi posiadaczami gruntów sklasyfikowanych w ewidencji gruntów i budynków jako użytki rolne lub jako grunty zadrzewione i zakrzewione na użytkach rolnych, z wyjątkiem zajętych na prowadzenie działalności innej niż rolnicza.

Podstawę opodatkowania podatkiem rolnym stanowi: a) dla gruntów gospodarstw rolnych – liczba hektarów przeliczeniowych ustalana na podstawie powierzchni, rodzajów i klas użytków rolnych wynikających z ewidencji gruntów i budynków oraz zaliczenia do okręgu podatkowego, b) dla pozostałych gruntów – liczba hektarów wynikająca z ewidencji gruntów i budynków. Od 1 stycznia 2003 r., zgodnie z ustawą o podatku rolnym, za gospodarstwo rolne uważa się obszar gruntów o łącznej powierzchni przekraczającej 1 ha lub 1 ha przeliczeniowy stanowiących własność lub znajdujących się w posiadaniu osoby fizycznej, osoby prawnej, w tym spółki, nie posiadającej osobowości prawnej.

Stawka podatku rolnego za rok podatkowy wynosi od 1 ha przeliczeniowego gruntów gospodarstw rolnych równowartość pieniężną 2,5 q żyta, obliczoną według średniej ceny skupu żyta za pierwsze trzy kwartały roku poprzedzającego rok podatkowy, przy czym rady gmin są uprawnione do obniżania cen skupu żyta przyjmowanych jako maksymalne stawki podatku rolnego. Rada gminy ma też uprawnienia w zakresie wprowadzania zwolnień i ulg o charakterze przedmiotowym, tj. ze względu na cechy gruntu (a nie ze względu na cechy podatnika).

Organy gmin mają także zagwarantowane kompetencje w zakresie ustalania o elementach konstrukcyjnych podatku leśnego¹. Podatnikami tego podatku są osoby fizyczne, prawne i jednostki organizacyjne, w tym spółki, niemające osobowości prawnej, które są właścicielami albo samoistnymi

¹ Por. Dz.U. 2002, nr 200, poz. 1682.

posiadaczami lasów lub posiadają lasy stanowiące własność Skarbu Państwa bądź jednostki samorządu terytorialnego. Przedmiotem opodatkowania są wszystkie lasy z wyjątkiem lasów zajętych na wykonywanie innej działalności gospodarczej niż działalność leśna (lasem, zgodnie z ustawą, są grunty leśne sklasyfikowane w ewidencji gruntów i budynków). Podstawę opodatkowania stanowi powierzchnia lasu, wyrażona w hektarach, wynikająca z ewidencji, a stawka jest określona – podobnie jak podatku rolnego – w sposób zrelatywizowany. Podatek leśny od 1 hektara za rok podatkowy to równowartość pieniężna 0,220 m³ drewna, obliczona według średniej ceny sprzedaży drewna uzyskanej przez nadleśnictwa za pierwsze trzy kwartały roku poprzedzającego rok podatkowy.

W ramach władztwa podatkowego gmin, rada gminy ma zagwarantowane uprawnienie do obniżania średniej ceny drewna, wedle której będzie wyliczany podatek leśny na obszarze danej gminy, oraz uprawnienie do wprowadzania zwolnień przedmiotowych.

Do dochodów podatkowych gmin należą także zryczałtowany podatek dochodowy w formie karty podatkowej, podatek od spadków i darowizn i podatek od czynności cywilnoprawnych, przy czym organy gminy nie mają uprawnień w zakresie kształtowania niektórych elementów konstrukcji finansowoprawnej tych podatków. Także w odniesieniu do udziałów gmin w podatkach dochodowych stanowiących źródło dochodów budżetu państwa organy gminy nie mają uprawnień i kompetencji z zakresu władztwa podatkowego.

W świetle zarysowanej struktury dochodów podatkowych gmin można stwierdzić, że są one – w odróżnieniu od struktury dochodów budżetów województw – ważnym źródłem dochodów własnych gmin. W ramach poszerzania władztwa podatkowego gmin rozważa się wprowadzenie dodatku komunalnego (lokalnego) do podatków dochodowych. Zważywszy, że podatki dochodowe (relatywnie do innych dochodów podatkowych gmin) są dość wydajnym źródłem dochodów publicznych, poprzez ustanowienie dodatków do podatków państwowych (dodatek wpływa do budżetu gminy i funkcjonuje obok stawek podatkowych określających poziom dochodów budżetu państwa) organy gmin osiągałyby podwójną korzyść, tzn. dostęp do wydajnego źródła dochodów, a ponadto przy jego wykorzystaniu (poprzez ustalanie wielkości dodatku) mogłyby skuteczniej stymulować rozwój społeczno-gospodarczy w gminie. Ponadto dodatki do podatków dochodowych przyczyniałyby się w większym stopniu do uniezależnienia dochodów własnych budżetów gmin od prowadzonej przez państwo polityki fiskalnej, przekładającej się na określoną w ustawach podatkowych konstrukcję podatków i prowadzoną przez państwowy aparat skarbowy politykę ulg, zwolnień, umorzeń, odroczeń płatności podatkowych.

Organy gmin posiadają także szereg uprawnień w zakresie kształtowania elementów konstrukcji finansowoprawnej opłat publicznych będących źródłem dochodów budżetów gmin. W odniesieniu do opłaty targowej, która jest pobierana od osób fizycznych, osób prawnych oraz jednostek organizacyjnych niemających osobowości prawnej, dokonujących sprzedaży na targowiskach. Rada gminy ustala dzienną stawkę tej opłaty, zasady jej poboru (w tym pobór w formie inkasa, powołanie inkasentów i określenie wysokości ich wynagrodzenia). Przy opłacie miejscowej, która jest pobierana od osób fizycznych przebywających dłużej niż dobę w celach wypoczynkowych, zdrowotnych, szkoleniowych lub turystycznych w miejscowościach posiadających korzystne właściwości klimatyczne, walory krajobrazowe, rada gminy określa zasady jej ustalania, pobór opłaty, terminy płatności i wysokość stawek. Także przy opłacie administracyjnej, która ma charakter fakultatywny i jest pobierana za czynności urzędowe wykonywane przez organy gminy, wójta (burmistrza, prezydenta miasta) uchwałą rady gminy określa się zasady ustalania i poboru, terminy płatności i wysokość stawek tej opłaty publiczno-prawnej.

W grupie opłat regulowanych ustawami odrębnymi od ustawy o podatkach i opłatach lokalnych a będącymi źródłem dochodów budżetów gmin mieszczą się m. in.: opłata skarbową, opłata eksploatacyjna, opłata adiacencka, opłata za użytkowanie wieczyste.

Szeroki zakres kompetencji posiadają organy gmin w odniesieniu do opłaty adiacenckiej, którą wpłacają na rzecz gminy wyłącznie właściciele i użytkownicy wieczysti nieruchomości gruntowych przeznaczonych pod zabudowę mieszkaniową (lub gruntów zabudowanych o takiej samej funkcji) wskutek wzrostu wartości ich nieruchomości, będącego wynikiem wybudowania urządzeń infrastruktury technicznej z udziałem środków Skarbu Państwa lub gminy. Zarząd gminy może ustalić, w formie decyzji, opłatę adiacencką każdorazowo po urządzeniu lub modernizacji drogi albo po stworzeniu warunków umożliwiających podłączenie nieruchomości do poszczególnych urządzeń infrastruktury technicznej. Ustalenie opłaty może nastąpić w terminie do trzech lat od dnia wybudowania danego urządzenia lub modernizacji drogi. Wysokość opłaty adiacenckiej zależy od wzrostu wartości nieruchomości spowodowanego budową urządzeń infrastruktury technicznej, nie może ona jednak wynosić więcej niż 50% różnicy między wartością, jaką miała nieruchomość przed wybudowaniem urządzeń infrastruktury technicznej, a wartością, jaką ma nieruchomość po ich wybudowaniu. Przedstawiona w zarysie struktura dochodów z podatków i opłat stanowiących źródło dochodów budżetów gmin dowodzi, że dochody te mają podstawowe znaczenie dla ich gospodarki finansowej i w istotny sposób wpływają na zakres samodzielności finansowej. Organy gmin, w odróżnieniu

od organów samorządów województw, mają wpływ na poziom dochodów z podatków i opłat publicznych zasilających budżety gmin, posiadają dość szeroki zakres uprawnień odnośnie do kształtowania konstrukcji podatkowych. To z kolei przyczynia się do poszerzania samodzielności finansowej gmin w zakresie dokonywania wydatków i możliwości decydowania o sposobie finansowania poszczególnych zadań. Organy samorządów województw nie posiadają tak licznych uprawnień, gwarantowanych przepisami prawa, w zakresie samodzielnego decydowania o sposobie pozyskiwania dochodów jak i dokonywania wydatków, i to w istotnym stopniu wpływa na ich miejsce w sektorze finansów publicznych i charakter relacji między gminami i województwami przy realizowaniu celów i zadań sektora publicznego.

Analizując dochody budżetów województw na tle dochodów budżetów innych szczebli samorządu terytorialnego, trzeba stwierdzić, że w odróżnieniu od budżetów gmin struktura dochodów własnych budżetów powiatów jest zbliżona do struktury dochodów własnych budżetów województw. Podstawowymi źródłami dochodów własnych powiatów jest udział powiatu we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych zamieszkałych na terenie powiatu i udział we wpływach z podatku dochodowego od osób prawnych posiadających siedzibę na obszarze powiatu. Kwotę udziału powiatu we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych ustala się, mnożąc ogólną kwotę wpływów z tego podatku przez wskaźnik 0,0842 (od 2005 r. – 0,1025) i wskaźnik równy udziałowi należnego w roku poprzedzającym rok bazowy podatku dochodowego od osób fizycznych zamieszkałych na obszarze powiatu w ogólnej kwocie należnego podatku w tym samym roku ustalonego na podstawie złożonych zeznań podatkowych o wysokości osiągniętego dochodu oraz rocznego obliczenia podatku dokonanego przez płatników. Na podobnych zasadach ustala się udział powiatu we wpływach z podatku dochodowego od osób prawnych, przy czym wskaźnik udziału wynosi 1,40%.

W strukturze dochodów własnych powiatu, obok udziałów w podatkach dochodowych, wyróżnia się dochody z opłat oraz dochody z majątku (mienia) powiatu. Mienie powiatu to własność i inne prawa majątkowe nabyte przez powiat lub inne powiatowe osoby prawne w wyniku przejęcia tych praw od Skarbu Państwa na podstawie porozumienia (z wyłączeniem mienia przeznaczonego na zaspokojenie roszczeń reparyacyjnych oraz realizacją programu powszechnego uwłaszczenia) bądź na podstawie odrębnych ustaw lub też przez przekazanie tych praw w związku z utworzeniem lub zmianą granic powiatu. Zasoby mienia powiatu dotyczy przede wszystkim obiektów oświaty, pomocy społecznej, transportu publicznego i kultury. Dlatego też dochody z mienia powiatu stanowią mało wydajne źródło

powiększania dochodów własnych powiatu. Pochodzą one przede wszystkim z opłat na usługi świadczone przez powiatowe jednostki budżetowe, z wpływów z tytułu najmu, dzierżawy, budynku, gruntu lub innych rzeczy lub praw będących własnością powiatu.

Tabela 7

Struktura planowanych (stan na 31 września 2003) dochodów budżetowych w powiatach ziemskich województwa dolnośląskiego w 2003 r.

Powiaty ziemskie	Dochody ogółem		W tym					
			dochody własne ^a		subwencje ogólne		dotacje ^b	
	w tys. zł	%	w tys. zł	%	w tys. zł	%	w tys. zł	%
Bolesławiecki	34 894	100,0	2 272	6,5	21 832	62,6	10 234	29,3
Dzierżoniowski	47 893	100,0	4 611	9,6	26 990	56,4	15 604	32,6
Głogowski	49 155	100,0	4 204	8,6	31 034	63,1	12 993	26,4
Górowski	21 013	100,0	1 985	9,4	12 369	58,9	6 495	30,9
Jaworski	28 796	100,0	1 904	6,6	14 836	51,5	11 763	40,9
Jeleniogórski	36 527	100,0	4 625	12,7	14 088	38,6	17 399	47,6
Kamiennogórski	25 199	100,0	1 731	6,9	11 083	44,0	12 115	48,1
Kłodzki	96 351	100,0	11 422	11,9	52 836	54,8	30 998	32,2
Legnicki	30 656	100,0	4 946	16,1	8 596	28,0	16 785	54,8
Lubański	29 189	100,0	2 667	9,1	18 623	63,8	7 540	25,8
Lubiński	40 287	100,0	4 837	12,0	26 008	64,6	8 019	19,9
Lwówecki	28 897	100,0	2 651	9,2	16 749	58,0	9 243	32,0
Milicki	33 405	100,0	2 747	8,2	14 042	42,0	16 433	49,2
Oleśnicki	49 716	100,0	5 372	10,8	28 898	58,1	14 714	29,6
Oławski	28 030	100,0	3 493	12,5	15 009	53,5	9 063	32,3
Polkowicki	18 788	100,0	1 261	6,7	9 359	49,8	7 513	40,0
Strzeliński	21 796	100,0	1 246	5,7	14 911	68,4	5 403	24,8
Średzki	18 814	100,0	1 664	8,8	10 323	54,9	6 536	34,7
Świdnicki	88 862	100,0	4 395	4,9	46 068	51,8	37 323	42,0
Trzebnicki	30 004	100,0	2 966	9,9	15 995	53,3	10 561	35,2
Wałbrzyski	82 167	100,0	6 379	7,8	47 563	57,9	26 657	32,4
Wołowski	23 570	100,0	964	4,1	13 306	56,5	9 019	38,3
Wrocławski	35 263	100,0	2 113	6,0	15 095	42,8	17 419	49,4
Ząbkowicki	43 944	100,0	4 563	10,4	21 510	48,9	17 484	39,8
Zgorzelecki	43 329	100,0	5 930	13,7	20 778	48,0	15 608	36,0
Złotoryjski	24 431	100,0	3 323	13,6	13 091	53,6	7 731	31,6

^a Dochody sklasyfikowane jako §: 042, 045, 047, 057, 058, 059, 069, 075, 076, 077, 083, 084, 091, 092, 096, 097, 237, 238, 239 klasyfikacji budżetowej.

^b Dochody sklasyfikowane jako §: 211, 212, 213, 231, 232, 233, 244, 246, 270, 271, 609, 626, 628, 629, 630, 641, 642, 643, 661, 665 klasyfikacji budżetowej.

Źródło: Regionalna Izba Obrachunkowa we Wrocławiu, wielkości ustalone na podstawie danych ze sprawozdań budżetowych za III kwartał 2003 r.

Źródła dochodów własnych powiatu, podobnie jak samorządów województw, nie stwarzają organom powiatu warunków dla ugruntowania i rozszerzania samodzielności finansowej. Cechuje je relatywnie niska wydajność fiskalna, niewielkie znaczenie w strukturze dochodów ogółem i znaczne różnicowanie w przekroju terytorialnym, co z kolei wymusza potrzebę zastosowania w szerokim zakresie mechanizmu transferu środków publicznych z budżetu państwa do budżetu powiatów. O ile dla powiatów wykonujących zadania enumeratywnie określone w ustawie nie stanowi to najistotniejszego problemu, o tyle dla samorządów województw te cechy dochodów własnych budżetów samorządów województw wpływają na skuteczność funkcjonowania województw w sektorze finansów publicznych.

Tabela 8

Struktura dotacji celowych i subwencji ogólnej w latach 2001 i 2002

Wyszczególnienie	Dochody wykonane (w tys. zł)		Udział w dochodach ogółem (w %)		Struktura podstawowych grup dochodów (w %)	
	2001	2002	2001	2002	2001	2002
Dochody ogółem JST,						
z tego m. in.:	79 594 642	80 033 877	100,0	100,0	x	x
1. Dotacje celowe na zadania:	17 656 230	16 792 764	22,2	21,0	100,0	100,0
z zakresu administracji						
rządowej	10 872 299	9 999 929	13,7	12,5	61,6	59,6
własne	5 531 520	5 593 369	7,0	7,0	31,3	33,3
przejęte w drodze porozu-						
mnień z adm. rządową	184 510	137 048	0,2	0,1	1,0	0,8
przejęte w drodze porozu-						
mnień z JST	664 928	648 299	0,8	0,8	3,8	3,9
otrzymane z funduszu celo-						
wego	402 974	414 119	0,5	0,5	2,3	2,5
2. Subwencja ogólna	29 428 923	29 701 228	37,0	37,1	100,0	100,0
podstawowa	1 851 820	2 112 338	2,3	2,6	6,3	7,1
oświatowa	22 113 879	22 318 176	27,8	27,9	75,1	75,1
rekompensująca	2 084 000	2 022 660	2,6	2,5	7,1	6,8
drogowa	2 674 628	2 567 532	3,4	3,2	9,1	8,6
wyrównawcza	704 956	680 522	0,9	0,9	2,3	2,3

Źródło: Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2002 roku, Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, Warszawa 2003, s. 84.

Samorząd województwa został powołany w celu oddziaływania na rozwój ekonomiczny regionów poprzez udzielanie pomocy publicznej przedsiębiorcom w formie ulg i zwolnień podatkowych, preferencyjnych kredytów (pożyczek), dotacji czy udzielania poręczeń i gwarancji na zobowiązania przedsiębiorców zlokalizowanych w regionie i w warunkach ograniczonej roli dochodów własnych, zadań tych nie może skutecznie podejmować.

Tabela 9

Udział subwencji ogólnych i dotacji celowych w strukturze dochodów budżetów województw na tle pozostałych ogniw sektora samorządowego w latach 1999–2002 (w %)

Wyszczególnienie	Część dochodu	Udział w dochodach ogółem			
		1999	2000	2001	2002
POLSKA – JST, z tego:	Dochody ogółem	100,0	100,0	100,0	100,0
	– dochody własne	44	42	40,8	41,9
	– dotacje celowe	22	23	22,2	21,0
	– subwencja ogólna	34	35	37,0	37,1
gminy	Dochody ogółem	100,0	100,0	100,0	100,0
	– dochody własne	54	52	47,7	46,3
	– dotacje celowe	12	14	11,7	12,4
	– subwencja ogólna	34	34	40,5	41,3
m. st. Warszawa	Dochody ogółem	100,0	100,0	100,0	100,0
	– dochody własne	x	x	73,0	73,3
	– dotacje celowe	x	x	13,7	13,2
	– subwencja ogólna	x	x	13,4	13,5
miasta na prawach powiatu	Dochody ogółem	100,0	100,0	100,0	100,0
	– dochody własne	49	48	47,6	49,2
	– dotacje celowe	21	21	19,3	19,1
	– subwencja ogólna	30	31	33,1	31,7
powiaty	Dochody ogółem	100,0	100,0	100,0	100,0
	– dochody własne	6	8	8,3	10,5
	– dotacje celowe	49	44	45,6	42,7
	– subwencja ogólna	45	48	46,1	46,8
województwa samorządowe	Dochody ogółem	100,0	100,0	100,0	100,0
	– dochody własne	18	16	13,4	15,7
	– dotacje celowe	47	46	52,2	48,5
	– subwencja ogólna	35	38	34,5	35,8

Źródło: Jak w tab. 8.

O roli i miejscu samorządu województwa w sektorze finansów publicznych na tle samorządów powiatowych i samorządów gminnych świadczą również formy i zakres zasilania finansowego samorządu województwa z budżetu państwa. W tej grupie dochodów budżetów samorządu województwa dominują dotacje celowe, których udział przeciętnie w 2002 r. wynosił 48,5% dochodów ogółem. W ramach dotacji celowych z kolei dominują dotacje celowe na zadania własne i dotacje celowe na zadania z zakresu administracji rządowej. Natomiast udział subwencji ogólnej w strukturze dochodów ogółem wynosił w 2002 r. przeciętnie 35,8%.

Konstrukcja finansowoprawna subwencji ogólnej przekazywanej do budżetów gmin i budżetów powiatów różni się nieznacznie od konstrukcji subwencji ogólnej przekazywanej do budżetów województw. I tak gminy, podobnie jak powiaty, otrzymują z budżetu państwa subwencję ogólną, składającą się z trzech części: wyrównawczej, równoważącej, oświatowej. Część wyrównawcza subwencji ogólnej dla gmin ma charakter fakultatywny, a stanowi ją suma kwoty podstawowej i kwoty uzupełniającej. Kwotę podstawową otrzymuje gmina, w której wskaźnik dochodów podatkowych² na 1 mieszkańca jest mniejszy niż 92% analogicznego wskaźnika obliczonego łącznie dla wszystkich gmin. Wysokość należnych poszczególnym gminom kwot podstawowych oblicza się uwzględniając poziom wskaźnika dochodów podatkowe na 1 mieszkańca w gminie w relacji do wskaźnika dochodów podatkowych dla wszystkich gmin oraz liczbę mieszkańców gminy.

Z kolei kwotę uzupełniającą części wyrównawczej subwencji ogólnej otrzymują gminy, w których gęstość zaludnienia jest niższa od średniej gęstości zaludnienia w kraju. Wysokość należnej gminie kwoty uzupełniającej oblicza się jako iloczyn 17% wskaźnika dochodów podatkowych dla wszystkich gmin, liczby mieszkańców gminy oraz ilorazu różnicy średniej gęstości zaludnienia w kraju i gęstości zaludnienia w gminie do średniej gęstości zaludnienia w kraju.

Dla powiatów część wyrównawcza subwencji ogólnej, tak jak dla gmin, składa się z kwoty podstawowej i kwoty uzupełniającej. Kwota podstawowa przysługuje powiatom, w których wskaźnik dochodów podatkowych³ na 1 mieszkańca w powiecie jest mniejszy niż wskaźnik dochodów podatkowych dla

² Dochodami podatkowymi gminy są łączne dochody z tytułu: podatku od nieruchomości, podatku rolnego, podatku leśnego, podatku od środków transportowych, podatku od działalności gospodarczej osób fizycznych, opłacanego w formie karty podatkowej, podatku od czynności cywilnoprawnych, udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych, udziału w podatku dochodowym od osób prawnych, opłaty skarbowej, opłaty eksploatacyjnej.

³ Dochodami podatkowymi są łączne dochody z tytułu udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych i udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób prawnych.

wszystkich powiatów w Polsce. Technika obliczania kwoty podstawowej jest stosunkowo prosta, gdyż jest to 88% różnicy pomiędzy średnimi dochodami podatkowymi dla powiatów a dochodem podatkowym konkretnego powiatu, w przeliczeniu na 1 mieszkańca, pomnożonej przez liczbę mieszkańców danego powiatu.

Kwotę uzupełniającą części wyrównawczej subwencji ogólnej otrzymują natomiast powiaty, w których wskaźnik bezrobocia przekracza 110% wartości wskaźnika bezrobocia w Polsce. Dla ustalania wysokości należnej powiatowi kwoty uzupełniającej wprowadza się trzy grupy powiatów (uwzględniając stopę bezrobocia), a przy jej obliczaniu dla konkretnego powiatu uwzględnia się wskaźnik dochodów podatkowych dla wszystkich powiatów i liczbę mieszkańców powiatu.

Część oświatowa subwencji ogólnej jest ustalana dla wszystkich jednostek samorządu terytorialnego (gmina, powiat, województwo) w łącznej kwocie określonej corocznie w ustawie budżetowej (przyjęcie tej regulacji ustalania łącznej kwoty budzi wątpliwości, do końca 2003 r. łączną kwotę ustalano na poziomie nie mniejszym niż 12,8% planowanych dochodów budżetu państwa). Od kwoty tej odlicza się 0,6% na rezerwę tej części subwencji ogólnej, pozostała zaś część, po wyłączeniu rezerwy, jest rozdzielana między poszczególne gminy, powiaty i województwa według zasad uwzględniających zakres realizowanych przez te jednostki zadań oświatowych.

Z kolei część równoważąca subwencji ogólnej dla gmin ustalana jest jako suma łącznej kwoty wpłat gmin, w których wskaźnik dochody podatkowe na 1 mieszkańca w gminie jest większy niż 150% analogicznego wskaźnika dla wszystkich gmin oraz łącznej kwoty wpłat gmin, w których gęstość zaludnienia jest niższa od średniej gęstości zaludnienia w kraju a w których wskaźnik dochody podatkowe na 1 mieszkańca w gminie jest wyższy od 150% analogicznego wskaźnika dla wszystkich gmin. Część równoważąca subwencji ogólnej jest przekazywana gminom przy uwzględnianiu wysokości wydatków związanych z realizacją zadań z zakresu pomocy społecznej i wydatków związanych z wypłatą dodatków mieszkaniowych.

Łączna kwota części równoważącej subwencji ogólnej dla powiatów jest równa kwocie wszystkich wpłat dokonanych do budżetu państwa przez powiaty w których dochody podatkowe na 1 mieszkańca są większe niż 110% wskaźnika dochodów podatkowych dla wszystkich powiatów. Powiaty o najwyższym potencjale społeczno-ekonomicznym, tj. notujące wskaźnik dochodów podatkowych na 1 mieszkańca powyżej 125% średniej krajowej, są zobowiązane do przekazania większości uzyskanej nadwyżki do budżetu państwa (tab. 10), a minister właściwy do spraw finansów publicznych określa sposób podziału tej części subwencji ogólnej uwzględniając sytuację finansową powiatów.

Tabela 10

Szacunkowe wielkości wpłat dokonywanych do budżetu państwa przez powiaty, w których dochody podatkowe na 1 mieszkańca są większe niż 110% średniej krajowej

Dochody podatkowe powiatów na 1 mieszkańca	Wpłata do budżetu państwa	Dochody podatkowe po wpłacie do budżetu państwa na 1 mieszkańca
Procent średnich dochodów podatkowych powiatów w Polsce		
110	0,0	110,0
115	4,0	111,0
120	8,0	112,0
125	12,8	112,3
130	17,7	112,4
135	22,6	112,5
140	27,5	112,6
145	32,4	112,7
150	37,3	112,8
200	86,3	113,8

Źródło: „Biuletyn Finansów Publicznych” 2003, nr 3, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, s. 124.

Udział dotacji celowych w strukturze dochodów budżetów jednostek samorządu terytorialnego w 2002 r. wynosił przeciętnie 21% dochodów ogółem, przy czym najwyższy udział odnotowano w strukturze dochodów budżetów województw 48,5% (tab. 9). Tak wysoki udział dotacji celowych w strukturze dochodów ogółem budżetów województw i budżetów powiatów świadczy o tym, że w pierwszych latach po wprowadzeniu reformy administracji publicznej zahamowano proces decentralizacji finansów publicznych. Zmniejszenie zakresu i ilości dotacji celowych w zasilaniu finansowym jednostek samorządu terytorialnego od 2004 r. należy ocenić pozytywnie, przy czym istnieje nadal potrzeba precyzyjnego ustalenia zobiektywizowanych reguł przesądzających o ustalaniu kwot dotacji celowych transferowanych do budżetów samorządowych.

Analiza struktury dochodów transferowanych z budżetu państwa do budżetów jednostek samorządu terytorialnego wykazuje znaczne zróżnicowanie udziału tych dochodów w budżetach gmin, powiatów i województw. W budżetach powiatów i województw system dotacji celowych przekazywanych z budżetu państwa jest rozbudowany, a dotacje celowe są podstawowym źródłem ich dochodów budżetowych. Z kolei mechanizm subwencjonowania powoduje znaczne „spłaszczenie” osiąganych dochodów własnych jednostek samorządu terytorialnego, a nie uwzględnia funkcji stymulującej (motywującej) organy samorządu terytorialnego do działań na rzecz aktywności ekonomicznej. Ponadto wprowadzony od 2004 r.

mechanizm subwencjonowania jednostek samorządu terytorialnego nie przyczynia się do poszerzenia samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego. W warunkach, kiedy przekroczenie uzyskanych dochodów podatkowych od średniej krajowej skutkuje obowiązkiem przymusowego oddawania dużej części dochodów własnych, zakres samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego zostaje ograniczony.

Podsumowując rozważania dotyczące poziomu i struktury dochodów budżetów samorządów województw na tle budżetów gmin i powiatów, trzeba potwierdzić tezę o ograniczonej roli samorządów województw w sektorze finansów samorządowych. Wprowadzone od 2004 r. zmiany nie przyczyniają się do istotnych przeobrażeń w tym zakresie. Nadal dominujące znaczenie w sektorze samorządowym posiadają gminy, które obok tego, że w przeważającej części dysponują zasobami środków publicznych sektora samorządowego, to jednocześnie są wyposażone w narzędzia i instrumenty oddziaływania na rozwój miast i gmin. Natomiast skutkiem rozbudowanego mechanizmu wyrównywania dochodów budżetów jednostek samorządu terytorialnego wszystkich szczebli może być pogłębiająca się rokrocznie pasywność organów samorządu terytorialnego w pozyskiwaniu dochodów własnych i wykształcenie wśród przedstawicieli władz samorządowych umiejętności w „podłączaniu się” pod kolejne formy wsparcia finansowego z budżetu państwa. To z kolei może prowadzić w dłuższym okresie do uzależnienia gospodarki finansowej samorządów województw (a także samorządów gmin i samorządów powiatów) od zakresu i form zasilania finansowego z budżetu państwa. Wprowadzając rozbudowany generalnie jednolity (niezależnie od przypisanych ustawowo zadań) dla poszczególnych ogniw samorządu terytorialnego system wyrównywania dochodów stwarza się warunki na rzecz upowszechnienia wśród działaczy samorządowych postaw roszczeniowych i zmniejszania efektywności całego systemu finansów publicznych.

Leszek Patrzalek

BUDGETARY INCOME OF PROVINCES AGAINST A BACKGROUND OF NATIONAL BUDGET INCOME AND BUDGET OF COMMUNES AND DISTRICTS

The development of provincial selfgovernments in Poland requires creating durable, stable and firm financial grounds. Provincial selfgovernments will not create regional development policies without statutorily defined financial resources for enterprises undertaken within the framework of intraregional policy. Affecting regional economic development, providing public assistance for entrepreneurs located in provinces will not be effective without equipping provincial self-governments with tax control elements and without creating procedural and legal grounds within the scope of decentralization and consolidation of public means (with provinces under review).