

Magdalena Miszczuk

Politechnika Lubelska

POTENCJAŁ FINANSOWY GMIN W NOWYM SYSTEMIE FINANSÓW LOKALNYCH (NA PRZYKŁADZIE GMIN WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO)

1. Wstęp

Od 1 stycznia 2004 r. obowiązuje Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (DzU 2003, nr 203, poz. 1966), zastępująca ustawę podobnie zatytułowaną, obowiązującą w latach 1999-2003 (DzU 1988, nr 150, poz. 983). Wprowadziła ona istotne zmiany w systemie dochodów gmin, dotyczące przede wszystkim:

- wielkości udziałów w podatkach stanowiących dochód budżetu państwa,
- mechanizmu kalkulacji subwencji ogólnej,
- ograniczenia niektórych dotacji celowych, finansujących realizację zadań własnych.

W efekcie tych zmian oczekiwano zwiększenia dochodów ogółem jednostek samorządu terytorialnego, w tym dochodów własnych, kosztem ograniczenia dochodów zewnętrznych. Celem artykułu jest uzyskanie odpowiedzi na pytanie, czy rzeczywiście zmieniły się wielkość i struktura potencjału finansowego gmin w nowym systemie dochodów. Posłużono się przykładem gmin województwa lubelskiego w latach 2003-2004, porównując jednocześnie dochody tych gmin z dochodami tego typu jednostek samorządu terytorialnego w kraju. Otrzymane w wyniku analizy wnioski mają charakter wstępny, co wynika przede wszystkim z krótkiego okresu funkcjonowania nowego systemu finansowego samorządu terytorialnego w naszym kraju.

2. System dochodów gmin w latach 1999-2003

Analizując dochody jednostek samorządu terytorialnego, wyróżnia się wśród nich na ogół dwie grupy, tj. dochody własne i dochody zewnętrzne. Dochody własne rozumiane są jako te dochody z wpływów budżetowych, które trwale związane są z dochodami władz lokalnych, ponadto oddane są do ich dyspozycji bezterminowo i w całości, tj. żadne inne podmioty w państwie nie partycypują w tych wpływach [1, s. 311-312; 2, s. 221-222; 4, s. 24-25]. Do zewnętrznych natomiast zaliczane są udziały w podatkach wpływających do budżetu państwa, a także dotacje i subwencje zasilające budżety gmin.

Podział ten nie ma jednak odzwierciedlenia w Ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999-2003. Ustawa nie precyzowała bowiem, co zalicza się do dochodów własnych gminy. Stosowny zapis znalazł się natomiast w art. 167 Konstytucji RP. Wynika z niego, że dochody samorządowe dzielą się na własne oraz subwencje i dotacje. Oznacza to, że dochody własne obejmują wszystkie dochody, nie będące subwencjami i dotacjami. Nie jest to podział zgodny z tym, który występuje w literaturze przedmiotu. Według zapisu konstytucyjnego dochodami własnymi są także udziały w podatkach budżetu państwa, na kształtowanie się których samorząd nie ma żadnego wpływu.

Przyjmując tę interpretację, za dochody własne gmin w latach 1999-2003 uznano:

- 1) wpływy z podatku od nieruchomości,
- 2) wpływy z podatku rolnego,
- 3) wpływy z podatku leśnego,
- 4) wpływy z podatku od środków transportowych,
- 5) wpływy z podatku dochodowego od osób fizycznych, opłacanego w formie karty podatkowej,
- 6) wpływy z podatku od spadków i darowizn,
- 7) wpływy z podatku od czynności cywilnoprawnych,
- 8) wpływy z podatku od posiadania psów,
- 9) wpływy z opłaty skarbowej,
- 10) wpływy z opłaty eksploatacyjnej,
- 11) wpływy z opłaty targowej,
- 12) wpływy z opłaty miejscowej,
- 13) wpływy z opłaty administracyjnej,
- 14) dochody z majątku gminy,
- 15) dochody komunalnych jednostek budżetowych, wpłaty zakładów budżetowych i gospodarstw pomocniczych jednostek budżetowych
- 16) wpływy z samoopodatkowania,
- 17) spadki, zapisy i darowizny,
- 18) wpływy z 27,6% udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych, zamieszkałych na terenie gminy,

19) wpływy z 5% udziału w podatku dochodowym od osób prawnych, mających siedzibę na terenie gminy.

Dochody własne wymienione w poz. 1-17 nie zmieniły się istotnie w 2004 r. w stosunku do 2003 r. Stawki większości podatków i opłat lokalnych (poz. 1-13) zostały jedynie zwaloryzowane wskaźnikiem inflacji za pierwsze trzy kwartały roku poprzedzającego rok podatkowy. Stąd w dalszych rozważaniach dochody te pominięto.

W przypadku podatków dochodowych, stanowiących dochód budżetu państwa, w latach 1999-2003 udziały gmin pozostały takie same. Zmieniły się jednak stawki podatku dochodowego od osób prawnych, które wynosiły: w 1999 r. – 34%, w 2000 – 30%, w 2001 – 28%, w 2002 – 28%, a w 2003 – 27%.

Dochodem zewnętrznym w analizowanym okresie była subwencja ogólna, otrzymywana przez każdą gminę. Składała się ona z trzech części: podstawowej, oświatowej i rekompensującej. Część podstawowa subwencji miała charakter wyrównujący dochody gmin. Jej wysokość ustalona była jako suma kwoty stanowiącej co najmniej 1% planowanych dochodów budżetu państwa i wpłat gmin, w których podstawowe dochody podatkowe przypadające na jednego mieszkańca znacznie przekraczały średnie tego typu dochody dla wszystkich gmin w kraju. Z części podstawowej odliczano 4% na rezerwę, która była rozdzielana między gminy nie otrzymujące kwoty wyrównawczej, a jednocześnie realizujące ubytek dochodów na skutek zmiany sposobu rozdzielania podatku dochodowego od osób fizycznych przypadającego gminom. Pozostała kwota części podstawowej była dzielona z kolei na dwie części, tj. wyrównawczą i proporcjonalną do przeliczeniowej liczby mieszkańców.

Część wyrównawcza subwencji podstawowej przypadała tej gminie, w której wskaźnik podstawowych dochodów podatkowych na jednego mieszkańca był mniejszy od 85% takiego średniego wskaźnika obliczonego dla wszystkich gmin w kraju. Jednocześnie subwencja ta nie wyrównuje w 100% niedoboru dochodów, gdyż we wzorze zastosowano współczynnik 0,9. Miało to wpływać aktywizująco na władze lokalne, aby jednak nie liczyły tylko na środki z budżetu państwa i same podejmowały działania zwiększające wpływy budżetowe. Wzór na kwotę wyrównawczą przedstawia się następująco:

$$S_w = 0,9 \cdot (0,85 P - G) \cdot L \cdot B,$$

gdzie: S_w – kwota wyrównawcza przypadająca danej gminie,

G – iloraz podstawowych dochodów podatkowych gminy w pierwszym półroczu roku bazowego i liczby mieszkańców tej gminy,

P – iloraz podstawowych dochodów podatkowych wszystkich gmin w Polsce i liczby mieszkańców kraju,

L – liczba mieszkańców gminy,

B – wskaźnik określony jako iloraz planowanych dochodów budżetu państwa i tych dochodów zrealizowanych w pierwszym półroczu.

Niektóre gminy dokonywały wpłat, które powiększały pulę środków części podstawowej subwencji ogólnej. Dotyczyło to tych gmin, które osiągały wysoki wskaźnik G , tj. przekraczający 150% wskaźnika P . W zależności od obciążenia można te gminy podzielić na trzy grupy. W pierwszej były te samorządy, których wskaźnik G był większy od 150% P , ale jednocześnie mniejszy lub równy 200% P . Wpłata takich gmin była określona następującym wzorem:

$$W = 0,2 \cdot (G - 1,5P) \cdot L \cdot B,$$

gdzie: W – roczna wpłata gminy, pozostałe zaś wskaźniki określone są jak we wzorze na obliczanie subwencji wyrównawczej.

Druza grupa gmin, dla których wskaźnik G jest większy niż 200% P , ale nie większy niż 300%, dokonywała większej wpłaty wyrażonej wzorem:

$$W = [0,1 \cdot P + 0,25(G - 2 \cdot P)] \cdot L \cdot B.$$

Wreszcie trzecia grupa gmin, w których wskaźnik G kształtuje się powyżej 300% P , płaci roczną wpłatę według wzoru:

$$W = [0,35 \cdot P + 0,3(G - 3 \cdot P)] \cdot L \cdot B.$$

Istotnym pojęciem w kalkulacji zarówno kwoty wyrównawczej, jak i wpłat niektórych gmin były podstawowe dochody podatkowe. Obejmowały one wpływy z podatków: rolnego, od nieruchomości, leśnego, od środków transportowych, karty podatkowej a także opłaty skarbowej i eksploatacyjnej oraz wpływy z udziałów w podatkach budżetu państwa i kwoty wpływające do budżetów gmin w postaci części rekompensującej subwencji ogólnej. Podstawowe dochody podatkowe oznaczały hipotetyczne wpływy z tych źródeł, tj. te dochody, które gmina uzyskalaby, stosując maksymalne stawki (z wyjątkiem podatku od środków transportowych) oraz stosując średnią cenę skupu żyta w podatku rolnym i leśnym ogłaszaną przez prezesa GUS. Wyjątkowo były w tej kalkulacji potraktowane gminy o liczbie mieszkańców do 15 tys. W tych gminach przyjmowało się do kalkulacji subwencji wpływy z podatku od nieruchomości wynikające ze stawek uchwalonych przez radę gminy. W taki sposób określona kwota wyrównawcza części podstawowej subwencji powodowała, że konsekwencje obniżek stawek w podatkach i opłatach lokalnych ponoszą samorządy terytorialne. Zmniejszenie wpływów z podatków i opłat lokalnych na skutek stosowania niższych stawek niż maksymalne nie powiększało kwoty subwencji wyrównawczej tym gminom, którym się ona należy.

Środki pieniężne, które pozostały z puli części podstawowej subwencji ogólnej – po podziale na rezerwę oraz kwoty wyrównawcze – były dzielone między gminy proporcjonalnie do przeliczeniowej liczby mieszkańców. W tym celu obliczano

kwotę przypadającą na przeliczeniowego mieszkańca kraju, a gminom przyznawano ją w zależności od jej przeliczeniowej liczby mieszkańców. Liczba ta była dokładnie określona i zależała od wielkości gminy, mierzonej rozmiarami zaludnienia. Dla gmin liczących do 5 tys. mieszkańców przeliczeniowa liczba mieszkańców wynosiła 5 tys., powyżej 5 tys. do 10 tys. równa była faktycznemu zaludnieniu, natomiast w gminach o liczbie ludności powyżej 10 tys. przeliczeniowa liczba mieszkańców ustalona była według algorytmu zawartego w tab. 1.

Tabela 1. Przeliczeniowa liczba ludności na potrzeby subwencjonowania gmin w latach 1999-2003

Liczba mieszkańców	Przeliczeniowa liczba mieszkańców
10 000-50 000	10 000 + 110% liczby mieszkańców powyżej 10 000
50 000-300 000	54 000 + 120% liczby mieszkańców powyżej 50 000
powyżej 300 000	354 000 + 125% liczby mieszkańców powyżej 300 000

Źródło: Ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999-2003.

W związku z taką kalkulacją przeliczeniowej liczby mieszkańców, kwotę części subwencji proporcjonalną do tej liczby determinowało zaludnienie danej gminy. Jednak im większa gmina, tym nieproporcjonalnie większą część tej subwencji otrzymywała. Oświatowa część subwencji ogólnej wynikała z potrzeby zasilania gmin z tytułu przekazania im zadań w zakresie szkół podstawowych i gimnazjalnych. Kwota przeznaczona z budżetu państwa na tę część subwencji dla wszystkich jednostek samorządu terytorialnego (również dla powiatów i województw) nie mogła być mniejsza niż 12,8% planowanych dochodów budżetu państwa. Dzieliło się ją (po odliczeniu 1% na rezerwę części oświatowej) między jednostki samorządu terytorialnego według zasad określonych przez ministra edukacji narodowej w porozumieniu z reprezentacją tych jednostek. Algorytm kalkulowania tej części subwencji był dość skomplikowany. Ostateczna kwota przypadająca gminie z tego tytułu zależała od liczby uczniów, a także od kwalifikacji nauczycieli zatrudnionych w szkołach.

Część oświatowa stanowiła największą kwotę w budżecie gminnym spośród pozostałych części subwencji ogólnej.

Ostatnia część subwencji – rekompensująca – pełni funkcję rekompensaty utraconych dochodów gmin w wyniku częściowej likwidacji podatku od środków transportowych oraz wprowadzenia ustawowych ulg we wpływach zasilających budżety gminne.

Dochodem zewnętrznym gmin były również dotacje z budżetu państwa i dotacje od innych jednostek samorządu terytorialnego. W odróżnieniu od subwencji mają one charakter celowy. Władze lokalne mogą otrzymywać dotacje celowe na zadania z zakresu administracji rządowej i innych jednostek samorządowych oraz dotacje na zadania własne gmin w formie dofinansowania tych zadań. Środki te nie

powinny być wykorzystywane na inne cele niż określono np. w ustawie bądź porozumieniu z powiatem czy województwem samorządowym.

Dotacje celowe mogły być przeznaczane na zadania zlecone gminom mocą ustaw lub przejęte przez samorządy na podstawie porozumień władz lokalnych z przedstawicielami administracji rządowej. Na koniec roku gminy były rozliczane z powierzonych im kwot. Jeśli zadanie nie zostało całkowicie zrealizowane, to gminy były zobowiązane zwrócić do budżetu państwa część środków, w jakiej zadanie nie zostało wykonane. Jeśli natomiast gmina wykonała zadania jej zlecone taniej, to zaoszczędzone środki mogła sobie zatrzymać. Środki na dotacje były ustalane według zasad przyjętych w kalkulacji odpowiednich wydatków w budżecie państwa.

3. System dochodów gmin od 2004 r.

Jak już wcześniej stwierdzono, w zakresie dochodów własnych, które zostały w nowej Ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego jednoznacznie określone, istotne zmiany zaszły jedynie w przypadku udziałów w podatkach stanowiących dochód budżetu państwa. Udział gmin w podatku dochodowym od osób fizycznych, którego stawki (19, 30 i 40%) nie zmieniły się od 1999 r., zwiększył się z 27,6 do 39,34% (przejściowo w 2004 r. wynosił 37,42%), jednocześnie uzależniając go od przyrostu liczby mieszkańców domów pomocy społecznej.

Udział w podatku dochodowym od osób prawnych natomiast zwiększył się do 6,71% (z 5%). Jednak stawka podatku zmniejszyła się z 27% (2003) do 19% (2004). Istotne zmiany zaszły także w zakresie dochodów zewnętrznych. Subwencja ogólna dla gmin składa się z trzech części: wyrównawczej, równoważącej i oświatowej. Mechanizm wyliczania części oświatowej nie zmienił się istotnie w stosunku do obowiązującego w latach 1999-2003, natomiast nowe konstrukcje zastosowano w dwóch pierwszych częściach.

Część wyrównawcza składa się z kwoty podstawowej i uzupełniającej. Kwotę podstawową otrzymują gminy, w których dochody podatkowe w przeliczeniu na 1 mieszkańca (G) są mniejsze niż 92% średniej krajowej (G_k). Do dochodów podatkowych zaliczono wpływy z:

- podatku od nieruchomości,
- podatku rolnego,
- podatku leśnego,
- podatku od środków transportowych,
- podatku od czynności cywilnoprawnych,
- podatku od osób fizycznych, opłacanego w formie karty podatkowej,
- opłaty skarbowej,
- opłaty eksploatacyjnej,
- udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych,
- udziału w podatku dochodowym od osób prawnych.

Jeżeli $G \leq 0,4G_g$, to kwota podstawowa (K_p) wyraża się wzorem:

$$K_p = L \cdot [0,9 \cdot (0,4 G_g - G) + 0,4075 G_g],$$

gdzie: G – wskaźnik dochodów podatkowych gminy w przeliczeniu na 1 mieszkańca,
 G_g – wskaźnik średnich dochodów podatkowych wszystkich gmin w Polsce
w przeliczeniu na 1 mieszkańca,
 L – liczba ludności gminy.

Jeżeli $0,4G_g < G \leq 0,75G_g$, to

$$K_p = L \cdot [0,1275G_g + 0,8 \cdot (0,75G_g - G)].$$

Jeżeli $0,75G_g < G < 0,92G_g$, to

$$K_p = L \cdot 0,75 \cdot (0,92G_g - G).$$

W porównaniu z poprzednimi rozwiązaniami można zauważyć dwie istotne zmiany. Jedna z nich wskazuje na odejście od określania na potrzeby kalkulacji subwencji dochodów podatkowych należnych gminie przy zastosowaniu maksymalnych stawek. Druga zmiana natomiast dotyczy rezygnacji z zastosowania współczynnika B kształtującego kwoty wyrównawcze w zależności od planowanych dochodów budżetu państwa.

Podobne rozwiązania przyjęto, co do wpłat gmin do budżetu, w przypadku kiedy osiągają one dochody podatkowe w przeliczeniu na 1 mieszkańca, wyższe niż średnia krajowa. Wpłaty te (W_g) wyrażają następujące wzory:

dla $1,5G_g < G \leq 2G_g$:

$$W_g = L \cdot 0,2 \cdot (G - 1,5G_g),$$

dla $2G_g < G \leq 3G_g$:

$$W_g = L \cdot [0,1 \cdot G_g + 0,25(G - 2G_g)],$$

dla $G > 3G_g$:

$$W_g = L \cdot [0,35 \cdot G_g + 0,3(G - 3G_g)].$$

Kwotę uzupełniającą (K_u) otrzymuje gmina, w której gęstość zaludnienia jest niższa od średniej krajowej. Wyraża to wzór:

$$K_u = 0,17 \cdot G_g \cdot L \cdot (P - P_g) : P,$$

gdzie: P – średnia gęstość zaludnienia w kraju,
 P_g – gęstość zaludnienia w gminie.

Kwoty uzupełniającej nie dostają gminy dokonujące wpłat do budżetu państwa.

Część równoważąca subwencji ogólnej jest finansowana z wpłat gmin oraz kwot uzupełniających, które należałyby się gminom, gdyby ich dochody podatkowe w przeliczeniu na 1 mieszkańca nie przekraczały 150% średniej krajowej. Jest ona dzielona pomiędzy gminy w związku ze zmianą finansowania zadań – przez likwidację stosownej dotacji celowej – z zakresu pomocy społecznej, w tym wydatków związanych z wypłatą dodatków mieszkaniowych.

4. Finansowe skutki zmiany systemu finansów gmin

Punktem wyjścia rozważań nad zmianą wielkości i struktury dochodów budżetowych gmin województwa lubelskiego są dane zawarte w tab. 2 i 3. Z pierwszej z nich wynika, że dochody ogółem gmin województwa lubelskiego wzrosły nominalnie w 2004 r. w stosunku do 2003 r. Podobnie wzrosły dochody wszystkich gmin w kraju. Nominalny wzrost wykazały poszczególne grupy dochodowe, tj. dochody własne, dotacje celowe i subwencja ogólna. Na wnikliwszą uwagę zasługuje jednak spadek dochodów z majątku i pozostałych w gminach województwa lubelskiego. Jednocześnie, porównując dane z tab. 2 można stwierdzić, że dochody gmin województwa lubelskiego wzrosły o prawie 10%, realnie – po uwzględnieniu wskaźnika inflacji – o 5,9%, tj. o 1,5 pkt proc. mniej niż średnio w Polsce. W efekcie udział gmin lubelskich w dochodach ogółem wszystkich gmin w naszym kraju zmniejszył się z 6,1 do 6,0%.

Tabela 2. Dochody gmin województwa lubelskiego na tle kraju w latach 2003-2004

Wyszczególnienie	2003		2004	
	gminy województwa lubelskiego	gminy w Polsce	gminy województwa lubelskiego	gminy w Polsce
Dochody ogółem (w tys. zł)	2 202 469	36 054 141	2 409 501	40 308 530
• dochody własne	807 499	17 056 487	889 056	19 444 395
– udziały w podatkach dochodowych	187 851	4 234 628	255 477	5 864 960
– podatki i opłaty lokalne	408 860	8 416 724	435 436	9 073 228
– z majątku	55 016	1 496 344	52 265	1 651 964
– pozostałe	155 686	2 909 524	145 878	2 854 243
• dotacje celowe	270 247	3 774 674	309 163	5 042 964
• subwencja ogólna	1 125 727	15 212 663	1 211 282	15 821 170
– część oświatowa	818 336	11 818 914	842 068	12 043 473

Źródło: zestawienie własne na podstawie danych RIO.

Dochody własne gmin lubelskich wzrosły nieco powyżej tempa wzrostu dochodów ogółem, podczas gdy w całej Polsce wskaźnik dynamiki tych dochodów wykazał wzrost o prawie 3%. Największą dynamikę wśród dochodów gmin wyka-

zały udziały w podatkach dochodowych, co wiązało się ze zwiększoną partycypacją gmin w tych podatkach. Gminy lubelskie odnotowały tylko nieznacznie mniejszą dynamikę niż ogół gmin w kraju.

Tabela 3. Dynamika dochodów gmin województwa lubelskiego na tle kraju w latach 2003-2004

Wyszczególnienie	2004 (2003=100,0)	
	gminy województwa lubelskiego	gminy w Polsce
Dochody ogółem (w tys. zł)	109,4	111,8
• dochody własne	110,1	114,0
– udziały w podatkach dochodowych	136,0	138,5
– podatki i opłaty lokalne	106,5	107,8
– z majątku	95,0	110,4
– pozostałe	93,7	98,1
• dotacje celowe	114,4	133,6
• subwencja ogólna	107,6	104,0
– część oświatowa	102,9	101,9

Źródło: jak w tab. 2.

Spśród dochodów własnych gmin województwa lubelskiego dochody z majątku i dochody pozostałe wykazały spadek. Kształtowanie się wpływów z majątku powiązane jest z jego zasobem, natomiast spadek dochodów pozostałych może oznaczać zmniejszone dochody jednostek budżetowych, wpłaty zakładów budżetowych i gospodarstw pomocniczych a w szczególności mniejsze dotacje z państwowych funduszy celowych i innych państwowych osób prawnych [3, s. 39].

Dochody zewnętrzne z kolei wykazują tendencję rosnącą w gminach województwa lubelskiego i we wszystkich gminach w Polsce. Dynamika w tych ostatnich w zakresie dotacji celowych jest znacznie wyższa niż dla gmin województwa lubelskiego. Świadczy to prawdopodobnie o mniejszych środkach pozyskanych z Unii Europejskiej w województwie. Natomiast wpływy z subwencji w gminach województwa lubelskiego wzrosły w większym stopniu niż w całym kraju, ale dynamika tych dochodów nie była tak wysoka jak dotacji i mniejsza niż dochodów ogółem. Należy również dodać, że gminy województwa lubelskiego wykazały dynamikę subwencji ogólnej wyższą niż przeciętnie w kraju o ok. 4 pkt proc., a w przypadku części oświatowej wzrost ten był mniejszy (1 pkt proc.). Świadczy to o wzrastających dochodach tych gmin z części wyrównujących dochody.

Uzupełnieniem analizy wynikającej z tab. 2 i 3 jest interpretacja danych z tab. 4. W strukturze dochodów gmin w badanych latach nie nastąpiły istotne zmiany. W gminach województwa lubelskiego w dalszym ciągu połowę dochodów stanowiła subwencja ogólna (choć jej udział nieznacznie spadł), podczas gdy w kraju stanowiła ona w 2004 r. już niecałe 40%. W niewielkim stopniu wzrósł udział dochodów własnych w dochodach ogółem, na skutek wzrostu wpływów z udziałów w

podatkach dochodowych. Pozostałe grupy dochodów własnych wykazały spadek udziału w strukturze.

Tabela 4. Struktura dochodów gmin województwa lubelskiego na tle kraju w latach 2003-2004

Wyszczególnienie	2003		2004	
	gminy województwa lubelskiego	gminy w Polsce	gminy województwa lubelskiego	gminy w Polsce
Dochody ogółem (w %)	100	100	100	100
• dochody własne	36,33	47,31	36,90	48,24
– udziały w podatkach dochodowych	8,53	11,75	10,60	14,55
– podatki i opłaty lokalne	18,56	23,34	18,07	22,51
– z majątku	2,50	4,15	2,17	4,10
– pozostałe	7,07	8,07	6,05	7,08
• dotacje celowe	12,27	10,47	12,83	12,51
• subwencja ogólna	51,11	42,19	50,27	39,25
– część oświatowa	37,16	32,78	34,95	29,88

Źródło: jak w tab. 2.

5. Zakończenie

W 2004 r. wprowadzono nowy system dochodów jednostek samorządu terytorialnego. Jego celem było wzmocnienie dochodów własnych, przez wzrost udziałów w podatkach stanowiących dochody budżetu państwa, kosztem dochodów zewnętrznych. Z analizy przeprowadzonej przez autorkę wynika, że potencjał finansowy gmin województwa lubelskiego zwiększył się. Wskazuje na to wzrost nominalnych i realnych dochodów budżetowych gmin. Jednak zmiany rozwiązań w zakresie dochodów gminnych nie są zbyt korzystne dla samorządów położonych w regionach słabo rozwiniętych. Wskazuje na to niższa dynamika dochodów gmin województwa lubelskiego w porównaniu ze średnią dynamiką gmin w całym kraju.

Struktura dochodów gmin województwa lubelskiego wskazuje, że nadal są istotne dochody zewnętrzne, a w szczególności subwencja ogólna. Duże i coraz większe znaczenie mają dotacje celowe (pomimo likwidacji części dotacji) na skutek finansowej pomocy budżetu państwa dla samorządów korzystających ze środków z Unii Europejskiej. Jednak w gminach województwa lubelskiego dynamika tych dochodów nie była tak duża jak średnio w kraju. Może to świadczyć o prawdziwości stwierdzenia, że na wejściu do Unii Europejskiej skorzystają w większym stopniu silne gospodarczo regiony Polski.

Literatura

- [1] Agopszowicz A., Gilowska Z., *Ustawa o samorządzie terytorialnym. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 1997.
- [2] Misiąg W., *Finanse publiczne w Polsce. Przewodnik*, Presspublica, Warszawa 1996.
- [3] Misiąg W., *Budżet gminy dla praktyków. Wzory i przykłady uchwał*, Municipium SA, Warszawa 2004.
- [4] Sochacka-Krysiak H., *Finanse lokalne*, Poltext, Warszawa 1993.

FINANCIAL CAPACITY OF COMMUNITIES UNDER THE NEW SYSTEM OF LOCAL FINANCES (ON THE EXAMPLE OF COMMUNITIES FROM THE LUBELSKIE VOIVODSHIP)

Summary

The new Act on Revenue of Local Government Entities came into force in 2004 replacing the act binding in the years 1999-2003. Under the new provisions significant changes were made concerning the system of community's revenues, and specifically:

- the share in the taxes which constitute the revenue of the state,
- the mechanism of calculating general subsidies,
- restrictions on selected subsidies for a specific purpose.

These changes aimed to increase community's revenue by increasing its share in the taxes collected by the state and by restricting external sources of revenue.

An analysis of communities in the Lubelskie Voivodship indicates that the changes described have improved their financial capacity largely due to an increased share in income taxes. External revenue sources are still important, general subsidies in particular. Despite liquidating some of the subsidies for specific purposes, their significance is on the rise. This is attributed to the financial aid offered by the state to local governments which utilise funds available from the European Union.