

# Analiza pionowa i pozioma dochodów własnych oraz poziomu samofinansowania samorządów lokalnych w Polsce

Justyna Łukomska-Szarek\*

**Streszczenie:** *Cel* – W artykule podjęto dociekania naukowe w zakresie wskaźnikowej oceny dochodów własnych i poziomu samofinansowania samorządów lokalnych w Polsce.

*Metodologia badania* – W oparciu o rozważania teoretyczne ocenie poddano wybrane wskaźniki finansowe. Tu w szczególności zbadano strukturę i dynamikę dochodów własnych samorządów lokalnych i poziom ich samofinansowania. Okres badawczy obejmuje lata 1999–2014, co umożliwiło dodatkowo ocenę tendencji zmian analizowanych wielkości w czasie.

*Wynik* – Samorzady lokalne w Polsce średnio w latach 1999–2014 generowały dochody własne na poziomie około 47,2%, a wskaźnik samofinansowania na poziomie około 89,5%. Większą samodzielnością dochodową charakteryzowały się gminy miejskie i miejsko-wiejskie. Z kolei większe możliwości w zakresie samofinansowania wydatków majątkowych przypadły gminom wiejskim.

*Oryginalność/wartość* – Problematyka podjęta w ramach niniejszej publikacji pozwala na syntetyczną ocenę na podstawie analizy strukturalnej dochodów własnych i poziomu samofinansowania samorządów lokalnych w Polsce.

**Słowa kluczowe:** dochody własne, samofinansowanie, jednostki samorządu terytorialnego, analiza wskaźnikowa

## Wprowadzenie

Wykonywanie przez samorzady lokalne powierzonych im zadań zdeterminowane jest przez zagwarantowanie im dostatecznych źródeł dochodów (Hanusz, Niezgodna, Czerski 2009, s. 11)<sup>1</sup>. Zgodnie z art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 13 listopada 2003 roku o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, ściśle odpowiadającemu treścią art. 167 ust. 2 Konstytucji RP, dochodami jednostek samorządu terytorialnego są dochody własne oraz wyrównawcze (transferowe) w postaci subwencji ogólnej i dotacji celowych z budżetu państwa. Przez dochody własne najczęściej rozumie się dochody oddane na mocy ustaw w sposób trwały do dyspozycji władz samorządowych (Owsiak 2005, s. 143). Dochody te obejmują w głównej mierze podatki lokalne i regionalne, dochody z opłat, z majątku, a także udziały we wpływach

\* dr Justyna Łukomska-Szarek, Politechnika Częstochowska, Wydział Zarządzania, e-mail: jlszarek@poczta.zim.pcz.pl.

<sup>1</sup> System finansowy powinien gwarantować odpowiednią do zadań ilość środków, możliwość swobodnego nimi dysponowania, a przede wszystkim powinien zabezpieczać stabilność dochodów (Wankiewicz 2009, s. 25–26; Ruśkowski, Salachna 2007, s. 93).

z tytułu podatków stanowiących dochód budżetu państwa<sup>2</sup>. Z kolei w skład dochodów, pochodzących z transferów z budżetu państwa, wchodzi subwencja ogólna i dotacje celowe (Łukomska-Szarek, 2011, s. 36; Korenik, Korenik 2010, s. 171). Głównym źródłem dochodów własnych gminy są przede wszystkim podatki i opłaty lokalne ustalane przez państwo, które, poza ich rodzajem, decydują również o technice podatkowej związanej z ich obliczaniem i egzekwowaniem. Organy gminy mają jednak możliwość wyboru stawki podatkowej w stosunku do niektórych rodzajów podatków, stanowiących dochody własne, przy czym górną granicę stawki określa państwo. Ponadto organy gminy mają możliwość udzielania zwolnień, ulg i poboru podatków (Jajuga 2007, s. 157). Reasumując można wskazać, że dochody własne warunkują tworzenie przez samorządy lokalne samodzielnej polityki finansowej i determinują realizację własnych zadań. Wyrażone przez ustawodawcę uprawnienie do posiadania wystarczających środków do realizacji zadań własnych określone jest przez samodzielność dochodową gmin, należy jednak wskazać, że wśród tych środków dominować powinny dochody własne (Zawora 2008, s. 21)<sup>3</sup>.

Głównym celem niniejszego opracowania jest analiza i ocena w układzie pionowym i poziomym dochodów własnych generowanych przez samorządy gminne w Polsce. W tym zakresie przeprowadzono analizę strukturalną dochodów własnych, badając ich udział procentowy w dochodach budżetowych ogółem. Analizę tę pogłębiono o pionową i poziomą ocenę poszczególnych rodzajów dochodów własnych, w szczególności podatków i opłat lokalnych oraz udziału w podatkach dochodowych od osób fizycznych i prawnych. Z kolei w celu oceny poziomu samofinansowania samorządów lokalnych wykorzystano miary ilościowe – wskaźnik samofinansowania, stanowiący udział nadwyżki operacyjnej i dochodów majątkowych w wydatkach majątkowych. Pozwoliło to w sposób syntetyczny ocenić własne możliwości samorządów lokalnych w zakresie finansowania działalności inwestycyjnej gmin wiejskich, miejskich i miejsko-wiejskich. W oparciu o dane historyczne z lat 1999–2014 przeprowadzono analizę *ex-post*, a badane indykatory poszczególnych typów gmin porównano ze średnią arytmetyczną gmin ogółem w Polsce. Wykorzystano w tym

---

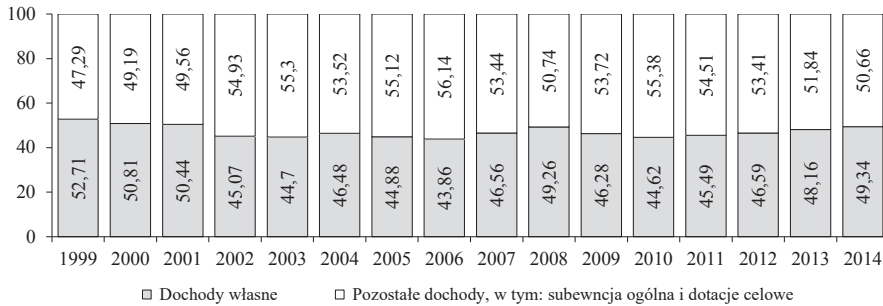
<sup>2</sup> Jak wskazuje L. Patrzałek (2004, s. 159), w literaturze przedmiotu dochody własne są różnie definiowane. Na przykład określa się je jako dochody, które zostały przekazane budżetom jednostek samorządu terytorialnego w całości i bezterminowo, przy zapewnieniu pewnego stopnia swobody w zakresie ich ustalania, ponieważ związane są z lokalną bazą ekonomiczną (Swianiewicz 2002, s. 5). Stosowane ujęcie dochodów własnych w ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego odnoszących się do poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego obejmuje jednak, obok dochodów rozumianych, jak w przytoczonej definicji, również udział w podatkach stanowiących źródło dochodów budżetu państwa z tytułu podatków dochodowych od osób prawnych i fizycznych. Ponieważ mają one trwały charakter, ich wysokości zagwarantowane są w ustawie, a podstawy naliczania związane z regionalną bazą ekonomiczną, co powinno stymulować władze danego regionu w kierunku podejmowania działań na rzecz pobudzania rozwoju podmiotów samorządowych (Dziurbejko 2006, s. 29).

<sup>3</sup> Według J. Zawory (2008, s. 22) pojęcie samodzielności finansowej, choć ściśle powiązane z pojęciem samofinansowania, oznaczającego gospodarkę finansową opartą na własnych dochodach, które mogą być uzyskane z różnych źródeł, nie powinno być z nim utożsamiane. Samodzielność finansowa jest bowiem pojęciem bardziej złożonym, niekiedy oznacza wymóg tworzenia własnych dochodów, ale swobodę dysponowania środkami, które mogą pochodzić także z budżetu państwa.

zakresie dane historyczne publikowane na stronie internetowej Ministerstwa Finansów oraz Głównego Urzędu Statystycznego w Banku Danych Lokalnych (BDL).

## 1. Analiza i ocena dochodów własnych gmin w Polsce w latach 1999–2014

W niniejszej części opracowania podjęto próbę analizy i oceny dochodów własnych samorządów gminnych w Polsce; w badaniu pominięto miasta na prawach powiatu. Analizę przeprowadzono w oparciu o informacje z corocznych sprawozdań z wykonania budżetów jednostek samorządu terytorialnego, które pozwalają na ocenę sytuacji finansowej tych podmiotów. We wstępnym badaniu analitycznym, dokonując analizy pionowej dochodów budżetowych ogółem, określono udział procentowy dochodów własnych w dochodach budżetowych ogółem. Szczegółowe dane przedstawiono w tabeli 1 i zilustrowano na rysunku 1.



**Rysunek 1.** Struktura procentowa dochodów własnych i transferowych samorządów gminnych ogółem w Polsce w latach 1999–2014 (%)

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych GUS, BDL ([www.stat.gov.pl](http://www.stat.gov.pl), 2.02.2016).

W latach 1999–2001 dochody własne stanowiły niewiele ponad połowę dochodów budżetowych ogółem, ich udział procentowy oscylował w przedziale 50–52%. Od 2002 roku odnotowano trend malejący tego rodzaju dochodów (plasowały się one na poziomie 44–46%), z wyjątkiem roku 2008 oraz lat 2013–2014, w których badana miara kształtowała się na granicy 48–49%. Na podstawie przedstawionych obliczeń można zatem wnioskować, że samorzady gminne w Polsce w badanym okresie charakteryzowały się średnią samodzielnością dochodową<sup>4</sup> na poziomie 47,2%. Należy także zauważyć, że większą samodzielnością

<sup>4</sup> Jak podkreśla K. Surówka (2014, s. 367), duży udział dochodów własnych w dochodach budżetowych ogółem jest symptomem samodzielności finansowej. Samodzielność finansowa gmin może być rozpatrywana w dwóch ujęciach: szerokim, które oznacza prawnie zagwarantowaną możliwość samodzielnego decydowania o przeznaczeniu posiadanych środków, niezależnie od tego, czy są to dochody własne, środki transferowe z budżetu państwa, czy zwrotne źródła finansowania, oraz wąskim, które odnosi się do tych publicznych środków finansowych, które samorzady mogą pozyskać we własnym zakresie i które podlegają instrumentalizacji w ramach własnej polityki finansowej samorządu terytorialnego (Kornberger-Sokołowska 2001, s. 50).

w zakresie generowania dochodów własnych wyróżniały się gminy miejskie, średnia wartość indikatora dla lat 1999–2014 stanowiła w ich przypadku 61,63%, z kolei najmniejszą gminy wiejskie, w przypadku których badana miara wyniosła 37,51%.

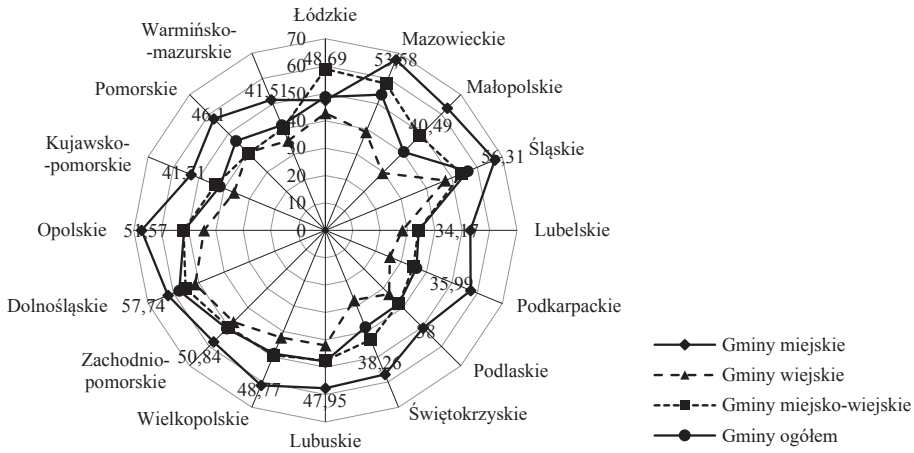
**Tabela 1**

Udział dochodów własnych w dochodach budżetowych ogółem poszczególnych typów gmin w Polsce w latach 1999–2014 (%)

Wyszczególnienie	Gminy ogółem	Gminy miejskie	Gminy miejsko-wiejskie	Gminy wiejskie
1999	52,71	69,22	49,70	39,08
2000	50,81	67,32	48,02	37,12
2001	50,44	66,38	47,63	37,47
2002	45,07	58,10	46,78	36,67
2003	44,70	57,74	46,61	36,08
2004	46,48	60,86	48,49	37,05
2005	44,88	59,81	46,70	35,37
2006	43,86	58,97	45,78	34,31
2007	46,56	61,58	48,12	37,06
2008	49,26	65,19	51,02	39,27
2009	46,28	61,92	48,03	36,79
2010	44,62	58,79	46,50	35,87
2011	45,49	58,64	47,44	37,15
2012	46,59	59,76	48,32	38,52
2013	48,16	60,71	50,13	40,34
2014	49,34	61,08	51,09	41,95
Średnia samodzielność dochodowa dla lat 1999–2014	47,20	61,63	48,15	37,51

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych GUS, BDL.

Średni udział dochodów własnych w dochodach ogółem dla gmin w poszczególnych województwach w Polsce zilustrowano na rysunku 2. Dokonując analizy przedstawionych obliczeń można wskazać, że ponad 67% udział dochodów własnych w dochodach ogółem odnotowano w przypadku gmin miejskich województwa mazowieckiego, śląskiego i opolskiego, a na poziomie około 47% gmin miejskich zlokalizowanych na terenie województwa łódzkiego. Z kolei gminy wiejskie województwa dolnośląskiego charakteryzowały się najwyższym wskaźnikiem, który wyniósł średnio 51,42%, natomiast najniższą wartość indikatora 25,5% można zauważyć w przypadku gmin wiejskich województwa podkarpackiego. Najwyższa średnia samodzielność dochodowa w zakresie kształtowania dochodów własnych w przedziale 47–49% przypadła gminom miejsko-wiejskim województwa dolnośląskiego, śląskiego, mazowieckiego i łódzkiego.



**Rysunek 2.** Średni udział dochodów własnych w dochodach budżetowych ogółem gmin w poszczególnych województwach w Polsce w latach 1999–2014 (%)

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych GUS, BDL.

Na podstawie obliczonych wskaźników w zakresie udziału procentowego poszczególnych rodzajów dochodów budżetowych w dochodach własnych, przedstawionych w tabeli 2 i zilustrowanych na rysunku 3 można wnioskować, iż gminy w największym zakresie generują dochody z podatków i opłat lokalnych. W przypadku średniej arytmetycznej dla gmin ogółem w Polsce tego rodzaju dochody w latach 1999–2014 oscylowały w przedziale 34–61%, przy czym najmniejszą wartość odnotowano w 2007 roku, a największą w 1999 roku, z kolei w latach 2008–2014 między 40–47%. Większymi wpływami z podatków i opłat charakteryzowały się gminy wiejskie w porównaniu do miejskich i miejsko-wiejskich.

Drugą dominującą grupą dochodów własnych był udział w podatku dochodowym od osób fizycznych (PIT). W przypadku gmin ogółem w Polsce jego udział kształtował się na przestrzeni analizowanych lat na poziomie 24–33%. Należy jednak podkreślić, że od wprowadzonych zgodnie z ustawą z dnia 13 listopad 2003 roku o dochodach jednostek samorządu terytorialnego zmian w zakresie udziału gmin w tego rodzaju podatku stanowiącym dochód budżetu państwa z 27,6 do 39,34% (docelowo), amplituda wahań badanego indykatora w latach 2004–2014 nie była duża i oscylowała w przedziale między 29–34%. Większe wpływy z PIT odnotowały gminy miejskie w porównaniu do wiejskich. Z kolei w przypadku udziału podatku dochodowego od osób prawnych (CIT), gminy ogółem w Polsce w strukturze dochodów własnych wykazały jego wartość na poziomie 1,4–3,13%. Największe udziały CIT przypadły gminom miejskim (1,82–4,89%) oraz miejsko-wiejskim (1,48–2,87%), natomiast gminy wiejskie nie przekroczyły, z wyjątkiem 2007 roku, wartości 1,6%. Największe zmiany zaobserwować można w 2004 roku, jakkolwiek wpłynęła na nie

Tabela 2

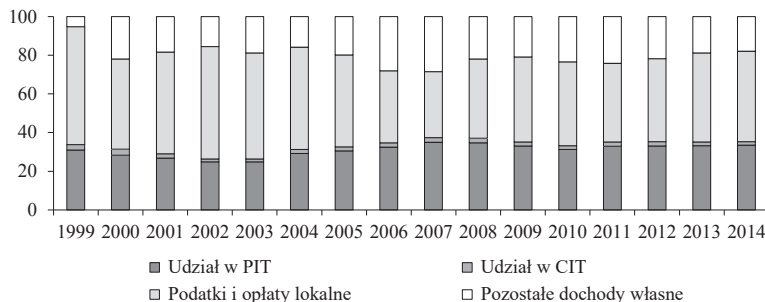
Struktura procentowa dochodów własnych w dochodach budżetowych ogółem poszczególnych typów gmin w Polsce w latach 1999–2014 (%)

Lata	Gminy ogółem				Gminy miejskie				Gminy miejsko-wiejskie				Gminy wiejskie			
	DW <sub>1</sub>	DW <sub>2</sub>	DW <sub>3</sub>	DW <sub>4</sub>	DW <sub>1</sub>	DW <sub>2</sub>	DW <sub>3</sub>	DW <sub>4</sub>	DW <sub>1</sub>	DW <sub>2</sub>	DW <sub>3</sub>	DW <sub>4</sub>	DW <sub>1</sub>	DW <sub>2</sub>	DW <sub>3</sub>	DW <sub>4</sub>
1999	61,06	31,01	2,75	5,18	59,16	29,39	4,36	7,09	62,51	32,89	1,88	2,72	62,91	31,93	0,83	4,33
2000	46,67	28,22	3,13	21,98	39,51	27,76	4,89	27,84	51,74	29,62	2,09	16,55	54,06	27,62	1,11	17,21
2001	52,62	26,86	2,22	18,30	47,81	29,49	3,44	19,26	55,60	26,46	1,48	16,46	57,76	22,8	0,89	18,55
2002	58,11	24,79	1,57	15,53	51,53	29,62	2,13	16,72	59,05	24,93	1,78	14,24	62,90	20,49	0,89	15,72
2003	54,93	24,90	1,40	18,77	50,76	29,27	1,82	18,15	57,10	24,94	1,53	16,43	56,52	20,98	0,91	21,59
2004	52,87	29,19	2,13	15,81	47,70	33,97	2,61	15,72	54,73	29,0	2,32	13,95	55,73	25,03	1,52	17,72
2005	47,57	30,50	2,16	19,77	44,58	34,83	2,78	17,81	50,49	30,24	2,4	16,87	47,43	26,78	1,34	24,45
2006	37,22	32,49	2,22	28,07	34,04	36,59	2,61	26,76	39,84	32,29	2,6	25,27	37,56	28,9	1,47	32,07
2007	34,06	34,92	2,48	28,54	27,19	38,72	3,03	31,06	35,68	34,87	2,87	26,58	38,76	31,47	1,6	28,17
2008	41,02	34,75	2,27	21,96	32,94	37,85	2,78	26,43	41,84	34,23	2,54	21,39	47,50	32,46	1,55	18,49
2009	43,90	33,00	2,18	20,92	34,84	36,44	2,69	26,03	45,67	32,46	2,43	19,44	50,10	30,52	1,48	17,90
2010	43,42	31,25	1,92	23,41	36,63	34,59	2,36	26,42	44,66	30,83	1,98	22,53	47,98	28,82	1,48	21,72
2011	40,77	32,88	2,2	24,15	36,22	36,48	2,75	24,55	42,57	32,22	2,48	22,73	42,78	30,57	1,48	25,17
2012	42,95	33,07	2,17	21,81	37,03	36,89	2,69	23,39	44,38	32,19	2,67	20,76	46,27	30,89	1,26	21,58
2013	46,07	33,27	1,93	18,73	39,98	36,86	2,43	20,73	47,78	32,47	2,38	17,37	49,07	31,31	1,13	18,49
2014	46,96	33,53	1,69	17,82	41,86	36,87	2,14	19,13	47,92	32,99	1,97	17,12	49,89	31,53	1,08	17,50

DW<sub>1</sub> – udział podatków i opłat lokalnych w dochodach własnych ogółem; DW<sub>2</sub> – udział PIT w dochodach własnych; DW<sub>3</sub> – udział CIT w dochodach własnych; DW<sub>4</sub> – udział procentowy pozostałych dochodów własnych.

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych GUS, BDL.

ustawowa regulacja dla gmin udziału dochodów z CIT z 5 do 6,71% zgodnie z ustawą z dnia 13 listopada 2003 roku o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.



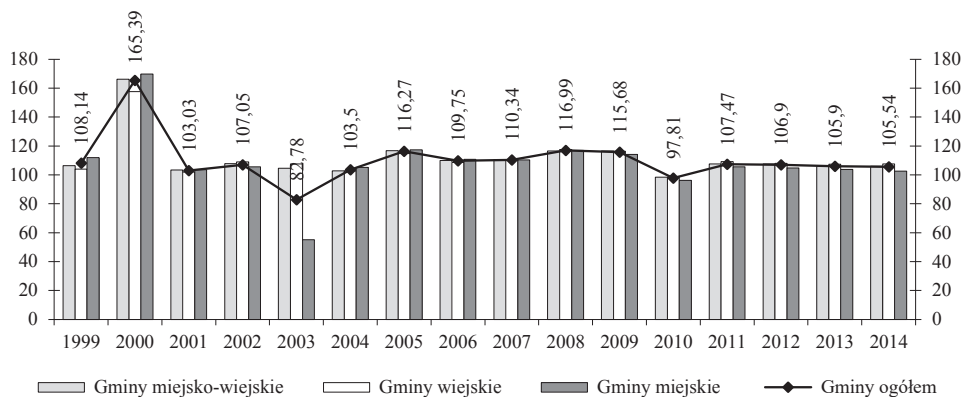
**Rysunek 3.** Struktura dochodów własnych gmin ogółem w Polsce w latach 1999–2014 (%)

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych GUS, BDL.

Jak podkreśla K. Surówka (2014, s. 368), dewizą zmian systemu finansowania jednostek samorządu terytorialnego po 2003 roku miało być zwiększenie przede wszystkim ich dochodów własnych, co w głównej mierze dokonało się poprzez wzrost wskazanych powyżej udziałów procentowych w podatkach stanowiących dochód budżetu państwa. Autor wskazuje jednak, że po dziesięciu latach obowiązywania wprowadzonych zmian oznaczają one jedynie pozorne usamodzielnienie samorządów lokalnych, bowiem:

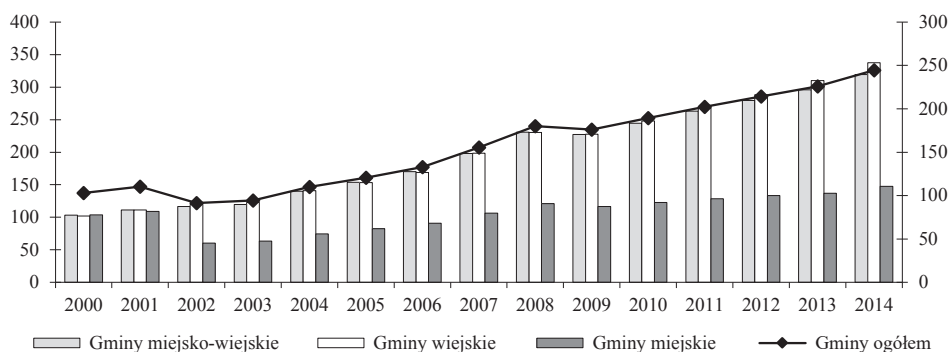
- po pierwsze, procentowe udziały w PIT i CIT są swoistego rodzaju subwencją, uzależnioną od koniunktury,
- po drugie, począwszy od 2004 roku następuje zmniejszenie fiskalności podatków dochodowych, obniżono bowiem stawki podatkowe, w przypadku CIT z 27% w 2003 roku do 19% (od 2004 r.), oraz w przypadku PIT od 2009 roku wprowadzono w miejsce trzech (19, 30 i 40%) dwie stawki (18 i 32%), a dodatkowo –ulgi i zwolnienia podatkowe (np. ulga na dzieci).

Reasumując można zatem potwierdzić tezę, że w okresie słabej koniunktury gospodarczej dochody podatkowe będą małe, a w okresie dobrej rosną. Zważywszy, iż od 2008 roku w Polsce mieliśmy do czynienia ze spowolnieniem gospodarczym, dochody własne samorządów gminnych po tym okresie charakteryzowały się malejącym trendem do 2010 roku, co potwierdzają dane zilustrowane na rysunku 4. Dokonując analizy poziomej dochodów własnych gmin ogółem w Polsce w oparciu o indeksy łańcuchowe można wskazać, że średnio w 2008 roku miał miejsce ich wzrost o 16,99%, a następnie spadek w 2010 roku o 2,15% w porównaniu do roku poprzedniego. W latach 2011–2014 obserwujemy spowolnienie dynamiki wzrostu dochodów własnych z 7,47 do 5,54%. Podobne trendy charakteryzowały zarówno gminy miejskie, wiejskie, jak i miejsko-wiejskie.



**Rysunek 4.** Dynamika zmian dochodów własnych gmin w Polsce w latach 1999–2014 (indeksy łańcuchowe – rok poprzedni = 100%)

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych GUS, BDL.



**Rysunek 5.** Dynamika zmian dochodów własnych gmin w Polsce w latach 2000–2014 (indeksy jednopodstawowe – rok 1999 = 100%)

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych GUS, BDL.

W przypadku indeksów jednopodstawowych, załamanie trendu wzrostu ma miejsce w 2001 oraz 2008 roku, jakkolwiek w porównaniu do 1999 roku analizowana grupa dochodów wykazywała progresję. W 2014 roku ponad 1,5-krotny wzrost zaobserwowano dla gmin ogółem w Polsce, ponad 2-krotny wzrost dla gmin miejskich i miejsko-wiejskich, a 47,5% wzrost dla gmin wiejskich.



## 2. Analiza i ocena poziomu samofinansowania gmin w Polsce w latach 1999–2014

Właściwa i efektywna realizacja zadań publicznych przez jednostki samorządu terytorialnego wymaga istnienia racjonalnego systemu finansów tych jednostek, w tym przede wszystkim systemu ich dochodów budżetowych<sup>5</sup>. Realizacja zadań własnych, w tym przedsięwzięć inwestycyjnych, wymaga zaangażowania oprócz własnych środków, także kapitałów obcych. W niniejszej części opracowania podjęto próbę oceny poziomu samofinansowania zadań samorządów gminnych w Polsce w latach 1999–2014. Wskaźnik samofinansowania obliczono jako udział nadwyżki operacyjnej i dochodów majątkowych (stanowiących tzw. wolne środki) w wydatkach majątkowych. Wskaźnik na poziomie 100% oznacza pełne zdolności samofinansowania wydatków majątkowych z nadwyżki operacyjnej i dochodów majątkowych, bez konieczności zaciągania dodatkowych zobowiązań finansowych. Im wyższa relacja badanej miary, tym mniejsze ryzyko utraty płynności finansowej w związku z koniecznością spłaty zaciągniętych zobowiązań.

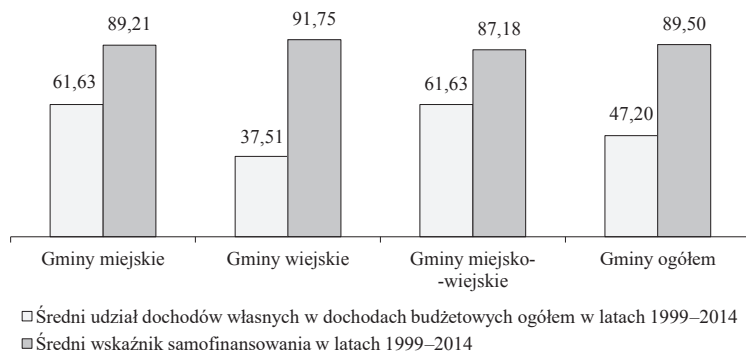
**Tabela 3**

Wskaźnik samofinansowania poszczególnych typów gmin w Polsce w latach 1999–2014 (%)

Wyszczególnienie	Gminy ogółem	Gminy miejskie	Gminy miejsko-wiejskie	Gminy wiejskie
1999	93,38	98,07	88,94	91,86
2000	78,44	74,53	76,35	84,81
2001	82,84	76,24	83,56	89,90
2002	93,35	92,78	86,62	98,30
2003	91,22	96,48	88,52	90,83
2004	91,53	98,39	89,61	90,05
2005	99,71	90,74	98,39	105,27
2006	86,57	85,96	84,68	88,25
2007	108,8	114,5	106,16	107,57
2008	95,55	94,21	92,32	98,83
2009	68,35	58,02	66,25	75,58
2010	62,83	65,10	60,85	63,17
2011	78,88	81,24	76,76	79,32
2012	99,41	92,85	97,44	104,03
2013	104,57	106,57	102,17	105,4
2014	96,63	101,71	96,27	94,76
Średni wskaźnik samofinansowania dla lat 1999–2014	89,50	89,21	87,18	91,75

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych GUS, BDL.

<sup>5</sup> Samorząd terytorialny, aby mógł aktywnie spełniać swą rolę w kształtowaniu warunków dla życia i gospodarowania społeczności lokalnych, musi być wyposażony w odpowiednie zasoby finansowe. Racjonalne gospodarowanie zasobami finansowymi wymaga określonej prawem samodzielności oraz instrumentów podwyższania efektywności i skuteczności polityki budżetowej (Filipiak, Flejterski 2008, s. 22).



**Rysunek 6.** Średni udział dochodów własnych w dochodach budżetowych ogółem gmin a średni poziom samofinansowania w poszczególnych typach gmin w Polsce w latach 1999–2014 (%)

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych GUS, BDL.

Na podstawie danych przedstawionych w tabeli 3 można wnioskować, iż pełne zdolności samofinansowania wydatków majątkowych gminy, niezależnie od ich typu, posiadały w 2007 oraz 2013 roku, wskaźnik przekraczał bowiem wartość 100%. W latach 2001–2008 gminy w większym zakresie wykorzystywały własne dochody do finansowania podjętych zadań inwestycyjnych, w porównaniu do źródeł obcych; wskaźnik samofinansowania kształtował się powyżej 80%. W latach 2009–2011 badany indyktor oscylował w przedziale około 58–81% dla gmin miejskich, 60–76% dla gmin miejsko-wiejskich, oraz 63–79% dla gmin wiejskich. W tym okresie analizowane gminy częściej zaciągały zobowiązania finansowe, średnio w około 2/3 korzystały z finansowania własnego, a w 1/3 z kapitałów obcych. Lata 2012–2014 charakteryzowały się zaostrzeniem regulacji prawnych w zakresie zadłużenia się jednostek samorządu terytorialnego. Od 2014 roku wprowadzono tzw. indywidualny wskaźnik zadłużenia, jakkolwiek już wcześniej zobligowano samorządy terytorialne do dostosowania kondycji finansowej do ustawowych uregulowań<sup>6</sup>. Skutkowało to wzrostem wskaźnika samofinansowania, ale również spowolnieniem działalności inwestycyjnej samorządów gminnych.

<sup>6</sup> Obowiązujące do końca 2013 roku limity zadłużenia na poziomie 60% dochodów wykonanych ogółem oraz obsługi zadłużenia na poziomie 15% dochodów planowanych, zastąpiono od 2014 roku tzw. indywidualnym wskaźnikiem zadłużenia, który jest uzależniony od sytuacji finansowej samorządu w ciągu trzech lat poprzedzających zaciągnięcie zobowiązania. Według nowych zasad organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie może uchwalić budżetu, którego realizacja spowoduje, że w roku budżetowym oraz w każdym roku następującym po roku budżetowym relacja łącznej kwoty długu do planowanych dochodów ogółem budżetu przekroczy średnią arytmetyczną z obliczonych dla ostatnich trzech lat relacji jej dochodów bieżących powiększonych o dochody ze sprzedaży majątku oraz pomniejszonych o wydatki bieżące, do dochodów ogółem budżetu (Łukomska-Szarek 2010, s. 471).

## Uwagi końcowe

W niniejszym opracowaniu podjęto próbę oceny w układzie pionowym i poziomym dochodów własnych oraz poziomu samofinansowania samorządów gminnych w Polsce w latach 1999–2014, z pominięciem miast na prawach powiatu. W pierwszej kolejności zbadano udział dochodów własnych w dochodach ogółem, wskazując na poziom samodzielności finansowej badanych jednostek i strukturę dochodów budżetowych. Następnie podjęto rozważania na temat zdolności gmin do samofinansowania działalności inwestycyjnej. Na podstawie przeprowadzonych badań można wnioskować, iż gminy ogółem w Polsce średnio w latach 1999–2014 generowały dochody własne na poziomie około 47,2%, natomiast ich możliwości w zakresie samofinansowania wydatków majątkowych kształtowały się w zakresie około 89,5% (rys. 6). Większą samodzielnością dochodową charakteryzowały się gminy miejskie i miejsko-wiejskie, bowiem udział ich dochodów własnych w dochodach ogółem stanowił średnio w całym badanym okresie powyżej 60% w porównaniu do 37,5% dla gmin wiejskich. Z kolei większym poziomem samofinansowania (92%) odznaczały się gminy wiejskie.

## Literatura

- Dziurbek T. (2006). *Planowanie rozwoju gminy jako instrument pozyskiwania funduszy pomocowych Unii Europejskiej*. Warszawa: Difin.
- Filipiak B., Flejterski S. (2008). *Bankowo-finansowa obsługa jednostek samorządu terytorialnego*. Warszawa: CeDeWu.pl.
- Hanusz A., Niezgoda A., Czerni P. (2009). *Dochody budżetu jednostek samorządu terytorialnego*. Warszawa: Wolters Kluwer Polska.
- Jajuga K. (2007). *Elementy nauki o finansach*. Warszawa: PWE.
- Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. Dz.U. nr 78, poz. 483.
- Korenik D., Korenik S. (2010). *Podstawy finansów*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Kornberger-Sokołowska E. (2001). *Decentralizacja finansów publicznych a samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego*. Warszawa: Liber.
- Łukomska-Szarek J. (2011). *Financial Analysis as a Method of Assessment of Financial Standing in Local Self-Governments*. Praha–Belgorod: Publish House Education and Science.
- Łukomska-Szarek J. (2010). Ocena poziomu zadłużenia samorządów lokalnych. *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, 112.
- Owsiak S. (2005). *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Patrzałek L. (2004). *Finanse samorządu terytorialnego*. Wrocław: Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu.
- Ruśkowski E., Salachna J.M. (2007). *Finanse lokalne po akcesji*. Warszawa: Oficyna Wydawnicza Wolters Kluwer business.
- Surówka K. (2014). Samorząd terytorialny w Polsce w dobie spowolnienia gospodarczego. *Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy*, 37 (1).
- Swianiewicz P. (2002). Podatki lokalne w systemie finansowania zadań samorządów – zagadnienia teoretyczne i praktyka rozwiązań w Polsce oraz krajach europejskich. *Samorząd Terytorialny*, 12.
- Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Dz.U. 2008, nr 88, poz.539.
- Wankiewicz B. (2009). *Zasoby finansowe a rozwój samorządności lokalnej. Obszary rozwoju – rozwiązania modelowe*. Warszawa: CeDeWu.pl.
- Zawora J. (2008). *Samodzielność finansowa samorządu gminnego*. Rzeszów: Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego.

## VERTICAL AND HORIZONTAL ANALYSIS OF OWN REVENUES AND LEVEL OF SELF-FINANCING OF LOCAL GOVERNMENT ENTITIES IN POLAND

**Abstract:** *Purpose* – This paper focuses on the investigations of own revenues and the level of self-financing in local self-governments in terms of ratio analysis in Poland.

*Design/methodology/approach* – Based on theoretical considerations of self-financing in local self-government units, the selected financial ratios were analysed. In particular, the structure and dynamics of own revenues in local self-governments and the level of self-financing were investigated. The studied period covered the years 1999–2014, which allowed for assessment of tendencies for the analysed variables to change in time.

*Findings* – Local governments in Poland in the years 1999–2014 on average generate their own income at around 47.2%, and the self-financing of approximately 89.5%. Greater independence profitable characterized by municipalities and urban-rural. In turn, greater opportunities for self-financing fell rural communities.

*Originality/value* – The issues addressed in this publication allows to synthetic evaluation based on the structural analysis of own revenues and the level of self-financing of local governments in Poland.

**Keywords:** own revenues, self-financing, local government units, ratio analysis

### Cytowanie

Łukomska-Szarek J. (2016). Analiza pionowa i pozioma dochodów własnych oraz poziomu samofinansowania samorządów lokalnych w Polsce. *Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia*, 4 (82/1), 769–780. DOI: 10.18276/frfu.2016.4.82/1-64.