

---

**ANNALS OF THE POLISH ASSOCIATION  
OF AGRICULTURAL AND AGRIBUSINESS ECONOMISTS**

ROCZNIKI NAUKOWE  
STOWARZYSZENIA EKONOMISTÓW ROLNICTWA I AGROBIZNESU

---

Received: 31.12.2023

Acceptance: 16.03.2023

Published: 22.03.2023

JEL codes: H72, F65, R51

Annals PAAAE • 2023 • Vol. XXV • No. (1)

License: Attribution 3.0 Unported (CC BY 3.0)

DOI: 10.5604/01.3001.0016.3081

**AGNIESZKA CYBURT<sup>1</sup>**

Akademia Bialska Nauk Stosowanych im. Jana Pawła II, Polska

**ZNACZENIE BAZY DOCHODOWEJ WYBRANYCH GMIN  
Z MAKROREGIONU POLSKI WSCHODNIEJ  
W KONTEKŚCIE ICH STABILNOŚCI FINANSOWEJ**

Słowa kluczowe: gminy, jednostka samorządu terytorialnego, dochody własne,  
baza dochodowa, stabilność finansowa

**ABSTRAKT.** Głównym celem badań było ustalenie znaczenia bazy dochodowej w budowaniu stabilności finansowej jednostek samorządu terytorialnego. Wykorzystano analizę ilościową i jakościową, ponieważ posłużono się metodą porównań oraz metodą sondażu diagnostycznego. Badaniem ankietowym objęto 189 małych gmin (do 5 tysięcy mieszkańców) z obszaru makroregionu Polski Wschodniej. Zakres czasowy badań obejmował dane za lata 2019-2021. Główne źródło danych stanowiły informacje pozyskane z Ministerstwa Finansów i Banku Danych Lokalnych GUS. Uzyskane wyniki potwierdziły, że wśród małych gmin makroregionu Polski Wschodniej poziom dochodów tworzących ich bazę dochodową był zróżnicowany i w badanym okresie uległ zmianie. Charakter zmian w bazie dochodowej gmin nie był jednolity, ponieważ odnotowano zmniejszenie się liczby gmin o najniższym poziomie dochodów ogółem i dochodów własnych, przy jednoczesnym zwiększeniu się liczby gmin o wyższym poziomie wymienionych kategorii dochodów. Stwierdzono także stabilność liczby gmin o najwyższych wartościach tych dochodów. Znaczenie dochodów w budowaniu stabilności finansowej małych gmin potwierdziły opinie ich władarzy, przy czym wystąpiły różnice między pięcioma województwami w postrzeganiu istotnych czynników determinujących stabilność finansową małych gmin.

---

<sup>1</sup> Corresponding author: a.cyburt@dydaktyka.pswbp.pl

## WSTĘP

Rozważania poświęcone systemowi finansów jednostek samorządu terytorialnego (JST) i jego stabilności zyskują na znaczeniu i aktualności, zwłaszcza w kontekście narastających problemów ekonomicznych (spadek tempa rozwoju gospodarczego spowodowany pandemią, obniżenie wpływów z tytułu PIT i CIT). Sytuacja finansowa JST jest pochodną przede wszystkim czynników dochodowych pozostających pod wpływem zarówno koniunktury gospodarczej, jak i kierunku zmian legislacyjnych w zakresie polityki podatkowej.

Ocena istniejącego stanu bazy dochodowej wymaga analizy elementów składowych systemu dochodów samorządowych. System ten tworzą konstrukcje prawne określające możliwości gromadzenia dochodów samorządowych, będących ważnym elementem ich gospodarki finansowej [Borodo 2015]. Działalność samorządu terytorialnego w Polsce ulegała licznym modyfikacjom, związanym głównie ze zmianami w systemie jego organizacji i finansów. Główne źródła dochodów wykorzystywane od początku lat 90. XX wieku do finansowania działalności polskich samorządów, to dochody własne, subwencja ogólna oraz dotacje celowe. Wprowadzone zróżnicowanie źródeł finansowania jednostek samorządowych miało zapewnić niwelowanie różnic w ich potencjale dochodowym. W literaturze kategorię dochodów własnych JST przedstawia się w dwóch ujęciach [Kotlińska 2009]. W pierwszym, zalicza się do nich tylko dochody, o wysokości których mogą decydować odpowiednie organy jednostki samorządowej. W szerszym ujęciu zaś, dochody własne są z mocy prawa przekazywane do budżetu samorządowego w całości i bezterminowo, a pobierane od osób bądź instytucji znajdujących się na obszarze danego samorządu.

Władze samorządowe mają ściśle określone władztwo finansowe i mogą wpływać na wartość gromadzonych dochodów własnych [Kosek-Wojnar, Surówka 2007]. Grupą dochodów własnych, która ma znaczący wpływ na funkcjonowanie jednostki samorządowej, szczególnie gminy, są podatki samorządowe. Organy jednostek samorządowych posiadają uprawnienia do ustalania stawek i zwolnień podatkowych. Mogą również samodzielnie decydować o kierunkach rozdysponowania tych dochodów [Kozera 2017]. Cechuje je zatem trwałe związanie z budżetem jednostki samorządowej i niepodleganie ograniczeniom ze strony organów państwa. Dochody własne, w tym środki z tytułu udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych (PIT), stały się również ważnym elementem stabilności finansowej, choć specyfika tego źródła dochodu ogranicza wpływ JST na jego wydajność fiskalną [Galiński 2015]. Innym źródłem dochodów JST jest subwencja ogólna, którą definiuje się jako rodzaj transferu środków pieniężnych z budżetu państwa przekazanego do budżetów jednostek samorządowych [Chojna-Duch 2012]. Celem przyznawania subwencji ogólnej jest uzupełnienie dochodów własnych gmin, powiatów i województw. Jest ona świadczeniem pieniężnym o charakterze bezwarunkowym, bezzwrotnym, obiektywnie

określonym, ogólnym oraz nieodpłatnym. Kolejnym źródłem dochodów transferowych JST są dotacje celowe. Jednostki, które otrzymują to źródło dochodów są zobowiązane do dysponowania pozyskanymi środkami finansowymi zgodnie z celem określonym przez organ dotujący. Kwoty dotacji celowych ustala się na podstawie analizy porównywalnych zadań finansowanych z budżetu państwa [Malinowska-Misiąg 2017]. Podczas procesu ich przyznawania nie uwzględnia się potencjału dochodowego jednostki samorządowej. Część dotacji, która nie została wykorzystana podlega zwrotowi właściwemu organowi dotującemu [Owsiak 2017]. Ustalenie wartości środków finansowych przeznaczonych na finansowanie poszczególnych zadań budżetowych należy do wyłącznej kompetencji ustawodawcy [Zubik 2001].

Podstawowym celem budowy systemu finansowania JST powinno być zapewnienie im dochodów budżetowych, odpowiadających potrzebom wydatkowym. Przepis art. 167 Konstytucji RP [Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483] jest zatem wyrazem koncepcji finansów samorządu terytorialnego i gwarancji, że dochody JST będą sprzężone z zakresem nałożonych na nie zadań [Ofiarski 2002]. Niestety, zakres i rozmiar zadań publicznych wykonywanych przez samorządy prowadzi do nieadekwatności dochodów własnych i wywołuje różnice w dochodach w przeliczeniu na mieszkańca. Próbą przeciwdziałania temu niedopasowaniu dochodów jest przekazywanie samorządom innych dochodów, w tym udziałów w podatkach wspólnych, subwencji ogólnej i dotacji [Drwiłło 2014].

Wyróżnia się dwa wymiary decentralizacji finansów publicznych: jakościowy i ilościowy [Kapusta 2013]. Pierwszy oznacza przekazanie samorządowi ustalonego zakresu władztwa finansowego, ponieważ JST mają prawo do gromadzenia środków finansowych i ustalania wysokości podatków. Wymiar ilościowy zaś, polega na podziale środków publicznych między poszczególne JST. Zachodzące procesy decentralizacji dotyczyły zarówno aspektów ustrojowo-politycznych (nowy podział władzy politycznej oraz zadań publicznych między organy państwowe i samorządowe), jak i ekonomiczno-finansowych, polegających na przekazaniu JST określonych zasobów publicznych oraz władztwa do dysponowania nimi. Efektem decentralizacji władzy publicznej jest więc podział zarówno zadań oraz wydatków publicznych, jak i dochodów publicznych pomiędzy organy państwowe i samorządowe. Konsekwencją tej decentralizacji jest przekazanie jednostkom samorządowym podatków lokalnych i innych dochodów własnych. W tym kontekście istota procesu decentralizacji ściśle wiąże się z zagadnieniem autonomii finansowej JST, a zakres tej autonomii może być traktowany jako miernik zaawansowania procesów decentralizacji, zachodzących w danym państwie [Poniatowicz 2015]. Proces decentralizacji władzy publicznej zaopatrzył JST w instrumenty kształtujące stabilność ich dochodów. Stabilność dochodów jednostek samorządowych jest jednym z istotnych uwarunkowań ich działalności, ponieważ jest jedną z zasad procesu decentralizacji władzy fiskalnej w kraju [Scott, Alam 2011]. Stabilność ta umożliwia właściwe realizowanie nałożonych zadań publicznych.

Skonstruowany w danym kraju system finansowania JST powinien zatem charakteryzować się pewnymi pożądanymi cechami, w tym przede wszystkim: wydajnością fiskalną, pewnością, stałością, antycyklicznością i gwarancją utrzymywania przez te jednostki określonej samodzielności finansowej [Wójtowicz 2014]. Cecha antycykliczności determinowana jest przez wpływ koniunktury gospodarczej na kształtowanie się dochodów JST. Chroni to dochody budżetowe w okresach spowolnienia gospodarczego [Bell 2012] i umożliwia skuteczniejsze planowanie budżetu [Sun, Lynch 2008]. Stabilne dochody budżetowe zapewniają cykliczne, w bardzo dużym stopniu przewidywalne wpływy do budżetu, które nie wygasają po krótkim okresie [Lubińska i in. 2007]. Problem stabilności bazy dochodów oceniany jest w szerszym ujęciu, jako możliwość utrzymywania dotychczasowej polityki dochodowej bez konieczności dużego przyrostu długu. Ponadto, stabilne dochody implikują wielkość i strukturę wydatków budżetu samorządu terytorialnego [Schoeman 2011]. Samodzielność finansowa w ujęciu dochodowym oznacza uprawnienia jednostek samorządowych do prowadzenia polityki fiskalnej, tj. władztwa podatkowego [Kosek-Wojnar, Surówka 2007]. Cecha wydajności fiskalnej w JST ustalana jest na podstawie wielkości, systematyczności (stałości) i pewności określonego źródła dochodów w kontekście realizowanych przez te jednostki zadań [Famulska 2010]. Stanowi więc zagadnienie, które uwzględnia uwarunkowania stabilności dochodów JST, tj. pewność oraz stałość. Aby uzyskać pełniejszy obraz stabilności finansowej samorządów lokalnych, należy wziąć pod uwagę wpływ bazy dochodowej na ich kondycję fiskalną. W literaturze wymienia się trzy elementy stabilności fiskalnej samorządu terytorialnego: ryzyko fiskalne, luka fiskalna i równowaga fiskalna [Jacob, Hendrick 2013].

Ryzyko fiskalne można zdefiniować jako „narażenie samorządu na szkodliwe przyszłe wstrząsy fiskalne lub podatność na nie” [Jacob, Hendrick 2013, s. 17]. Samorządy, które są w stanie bardziej samofinansować się są mniej zależne od zmienności rządowej polityki fiskalnej. Natomiast luka fiskalna może przybrać formę wykorzystanych (nadwyżka wydatków) lub niewykorzystanych (niezaangażowanych) zasobów, które mogą być wykorzystane przez kierowników jednostek wyższego szczebla [Singh 1986]. Warunkiem stabilności finansowej JST jest równowaga fiskalna, która odzwierciedla ideę częściowej zależności stabilności finansowej od dopasowania zmian wydatków do zmian w środowisku, zwłaszcza wymagań stawianych samorządom lokalnym przez populację, którym służą [Clark, Ferguson 1983]. Sprowadzając rozważania dotyczące bazy dochodowej na poziom poszczególnych typów jednostek samorządowych, warto skoncentrować się na gminie. Istnieje kilka powodów tego wyboru.

Pierwszym z nich jest katalog dochodów własnych gmin, który charakteryzuje się wyraźnym podziałem na dochody, co do których gmina ma możliwość oddziaływania bezpośredniego na ich poziom (podatki, opłaty lokalne i dochody z majątku) oraz dochody, w przypadku których takie oddziaływanie gminie nie przysługuje [Cyburt 2022]. W odniesieniu do kategorii dochodów, na które gmina bezpośrednio oddziałuje należy

wskazać, że korzysta ona z władztwa podatkowego, a więc możliwości kształtowania stawek podatków i opłat, sposobu ich poboru, a także zakresu stosowania w tym obszarze ulg i zwolnień [Olejniczak 2016]. Ważny aspekt analizy bazy dochodowej gmin stanowi ocena stanu lokalnej autonomii finansowej. Jej definicja akcentuje wolność JST od ingerencji władzy centralnej. Określa się ją, jako stan względnej samodzielności JST wobec władz państwowych [Dolnicki 2009]. Względność ta warunkuje „integralność finansów samorządu terytorialnego z systemem finansów publicznych” [Surówka 2013, s. 52]. W literaturze identyfikuje się niezbędne warunki dotyczące lokalnej autonomii finansowej, do których zalicza się m.in. zapewnienie JST osobowości prawnej, powierzenie im majątku komunalnego, a także konstytucyjne zagwarantowanie dochodów publicznych, zwłaszcza własnych dochodów podatkowych [Patrzalek 2010].

Określona została także „drabina autonomii finansowej” [Swianiewicz 2011], której konstrukcja opiera się na założeniu stopniowości autonomii także po stronie dochodowej. Pierwszy szczebel, to podatki lokalne (najszerzy zakres autonomii finansowej – samorząd samodzielnie wybiera podatek lokalny, samodzielnie określa stawki, ulgi i inne elementy konstrukcji podatku). Drugi szczebel, to transfery (najszerzy zakres autonomii finansowej – samorząd otrzymuje subwencję ogólną, opartą na stabilnym i przejrzystym algorytmie; najwęższy zakres autonomii finansowej – samorząd otrzymuje dotację celową ze szczegółowo określonym sposobem jej wykorzystania). Ostatnim szczeblem jest zadłużenie (najszerzy zakres autonomii finansowej – brak formalno-prawnych ograniczeń dotyczących zadłużenia samorządu terytorialnego, a o możliwości wykorzystania instrumentów dłużnych przez JTS decydują wyłącznie uwarunkowania rynkowe). Podział dochodów publicznych determinuje relacje między władzami publicznymi poszczególnych szczebli i ma istotne znaczenie z punktu widzenia budowania stabilności finansowej samorządów. W literaturze pojawia się zagadnienie dochodowego wymiaru stabilności finansowej JST, rozumianej jako długoterminową zdolność tej jednostki do finansowania zarówno zadań własnych, jak i zleconych przez administrację rządową [Poniatowicz 2016].

## MATERIAŁ I METODYKA BADAŃ

Badania oparto na analizie formalnej i funkcjonalnej, obejmującej bazę dochodową małych gmin (do 5 tys. mieszkańców) z pięciu województw makroregionu Polski Wschodniej: lubelskiego, podkarpackiego, podlaskiego, świętokrzyskiego, warmińsko-mazurskiego. Wykorzystano metodę sondażu diagnostycznego z użyciem techniki badań ilościowych CATI. Badaniem ankietowym objęto wszystkie gminy wiejskie, jednak wyniki uzyskano od 189 jednostek, co stanowiło zwrotność na poziomie 69%. W badaniu wzięli udział przedstawiciele organu wykonawczego gmin. Zakres czasowy badań obejmował

Tabela 1. Liczba gmin w Polsce z uwzględnieniem gmin do 5 tys. mieszkańców w 2020 roku

Wyszczególnienie	Gminy ogółem		Gminy wiejskie	
	liczba	[%]	liczba	[%]
Gminy w Polsce	2477	100	1533	100
Gminy do 5 tys. mieszkańców	646	26	579	38

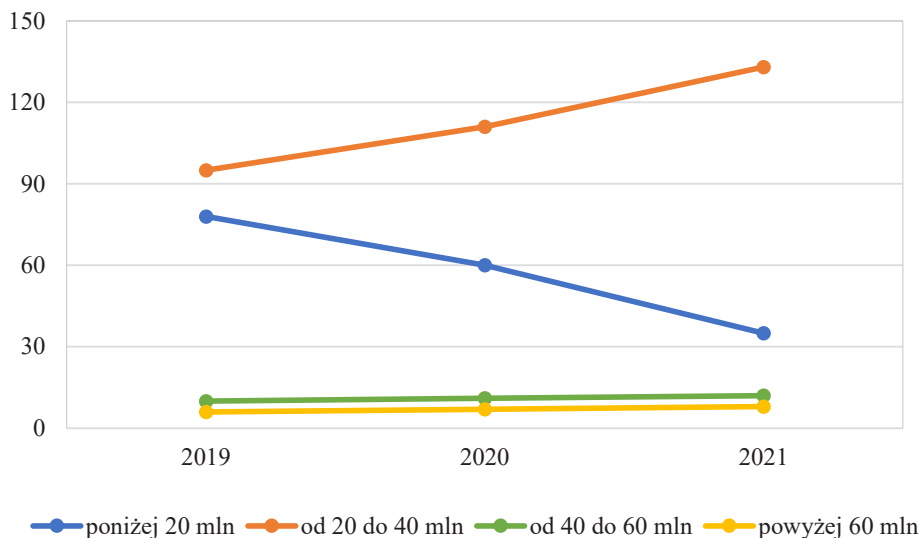
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów [MF 2022]

lata 2019-2021. Wybór makroregionu Polski Wschodniej był celowy i podyktowany jego słabym potencjałem finansowym. Przesłanką był także poziom dochodów najbiedniejszych gmin wiejskich, stanowiący zaledwie 65-70% średniej wartości dochodów na jednego mieszkańca gmin w Polsce [Malinowska-Misiąg, Misiąg 2021]. Dodatkowo uwzględniono to, że przeważającą część populacji gmin wiejskich stanowią małe gminy, których liczba mieszkańców nie przekracza 5 tys. (tabela 1). W 2020 roku gminy o liczbie ludności mniejszej od 10 tys. stanowiły ponad 64% ogólnej liczby gmin w Polsce. Dodatkowo, więcej niż jedna trzecia gmin wiejskich miała mniej niż 5 tys. mieszkańców.

## WYNIKI BADAŃ

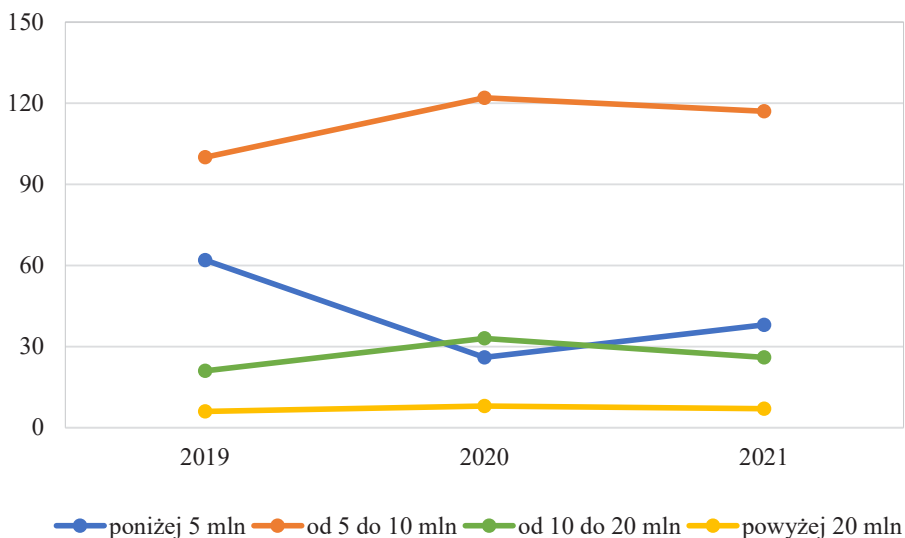
Analizę bazy dochodowej gmin wiejskich o liczbie mieszkańców nieprzekraczającej 5 tys. z terenu makroregionu Polski Wschodniej rozpoczęto od oceny poziomu wartości ich dochodów ogółem (rysunek 1). W badanym okresie największą zmienność w wartości dochodów ogółem zauważono w dwóch grupach małych gmin. Pierwszą grupę stanowiły małe gminy, których dochody ogółem nie przekroczyły 20 mln zł, a drugą – gminy, które osiągnęły dochody w przedziale od 20 do 40 mln zł. Obie grupy gmin odnotowały inny charakter zmian dochodów ogółem, ponieważ liczba małych gmin o dochodach poniżej 20 mln zł zmniejszyła się o ponad połowę w stosunku do wartości z 2019 roku. Grupa gmin, która zgromadziła dochody budżetowe mieszczące się w przedziale od 20 do 40 mln zł zwiększyła się o 38 jednostek. Liczba gmin z pozostałych dwóch przedziałów dochodów ogółem właściwie nie zmieniła się. W każdym analizowanym roku wystąpiła tylko jedna gmina, której dochody ogółem przekroczyły kwotę 100 mln zł. Uzyskane wyniki świadczą o wzroście wartości dochodów ogółem w grupie małych gmin, które osiągały najniższe ich wartości. Powodem tego mogły być liczne programy dotacyjne dla JST, do których w latach 2020-2021 dołączyły dwa ogromne kwotowo strumienie transferów przeznaczonych wyłącznie na inwestycje (Rządowy Fundusz Inwestycji Lokalnych oraz Rządowy Fundusz Polski Ład).

Bardzo istotny wyznacznik autonomii finansowej, samodzielności gmin oraz ich stabilności finansowej w zakresie kształtowania bazy dochodowej stanowią ich dochody



Rysunek 1. Liczba gmin z makroregionu Polski Wschodniej do 5 tys. mieszkańców ze względu na wartość dochodów ogółem w latach 2019-2021

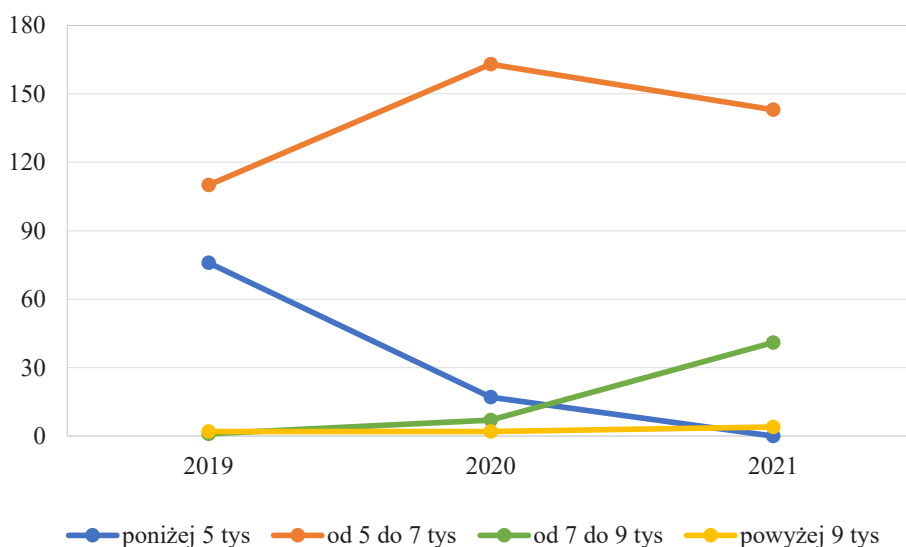
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z Banku Danych GUS



Rysunek 2. Liczba gmin z makroregionu Polski Wschodniej do 5 tys. mieszkańców ze względu na wartość dochodów własnych w latach 2019-2021

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z Banku Danych GUS

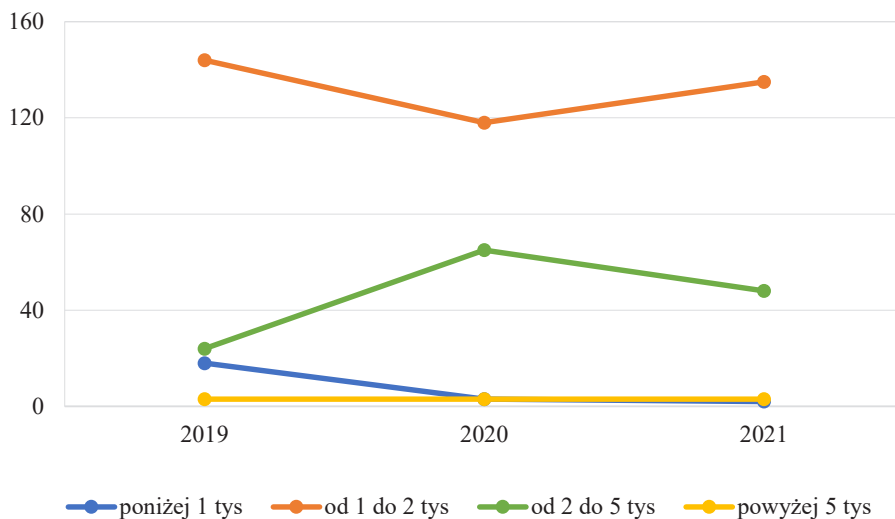
własne (rysunek 2). Wartość tej kategorii dochodów przekłada się na możliwości budowania i utrzymywania stabilności finansowej gmin. Uzyskane wyniki wskazują, że w 2021 roku zaburzona została możliwość gromadzenia tej kategorii dochodów przez małe gminy objęte analizą. Najmniejszą liczbę małych gmin, których dochody własne nie przekraczały kwoty 5 mln zł odnotowano w 2020 roku i było to 26 jednostek, w 2021 roku zaś liczba ta zwiększyła się. Podobnie liczba gmin o dochodach własnych z przedziału od 5 do 10 mln zł wzrosła w 2020 roku do 122 małych gmin, a następnie zmniejszyła się do 117 gmin w 2021 roku. Niewielkie zmiany w liczebności grupy odnotowano w przypadku gmin, które zgromadziły dochody własne przekraczające 20 mln zł. Za zmniejszenie się liczby małych gmin o najniższych wartościach dochodów ogółem odpowiadał głównie wzrost wpływów z tytułu dochodów transferowych, a nie dochodów własnych. Zjawisko to świadczy o osłabionych możliwościach tworzenia silnej bazy dochodowej z wykorzystaniem stabilnych dochodów własnych. Najprawdopodobniej wystąpienie pandemii w 2020 roku miało istotny wpływ na omawianą sytuację. Baza dochodowa wymaga zrelatywizowania uzyskiwanych wpływów na podstawie dochodów przypadających na każdego mieszkańca małej gminy (rysunki 3 i 4). W latach 2019-2021 większość małych gmin osiągała dochody ogółem w przedziale od 5 do 7 tys. zł (rysunek 3). Stanowiły one blisko 60% w 2019 roku, prawie 90% w 2020 roku i ponad 75% w 2021 roku wszystkich małych gmin z makroregionu Polski Wschodniej. W 2019 roku liczba gmin o najniższych kwotach



Rysunek 3. Liczba gmin z makroregionu Polski Wschodniej do 5 tys. mieszkańców ze względu na wartość dochodów ogółem na 1 mieszkańca w latach 2019-2021

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z Banku Danych GUS



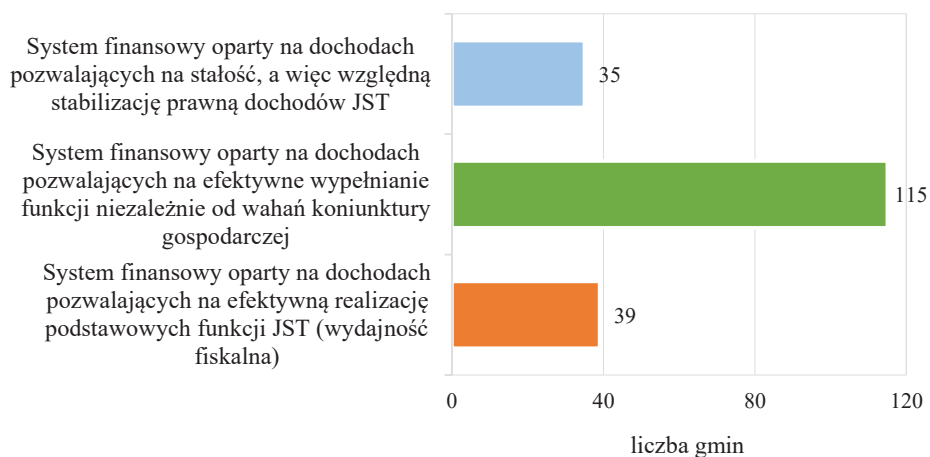


Rysunek 4. Liczba gmin z makroregionu Polski Wschodniej do 5 tys. mieszkańców ze względu na wartość dochodów własnych na 1 mieszkańca w gminach w latach 2019-2021

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z Banku Danych GUS

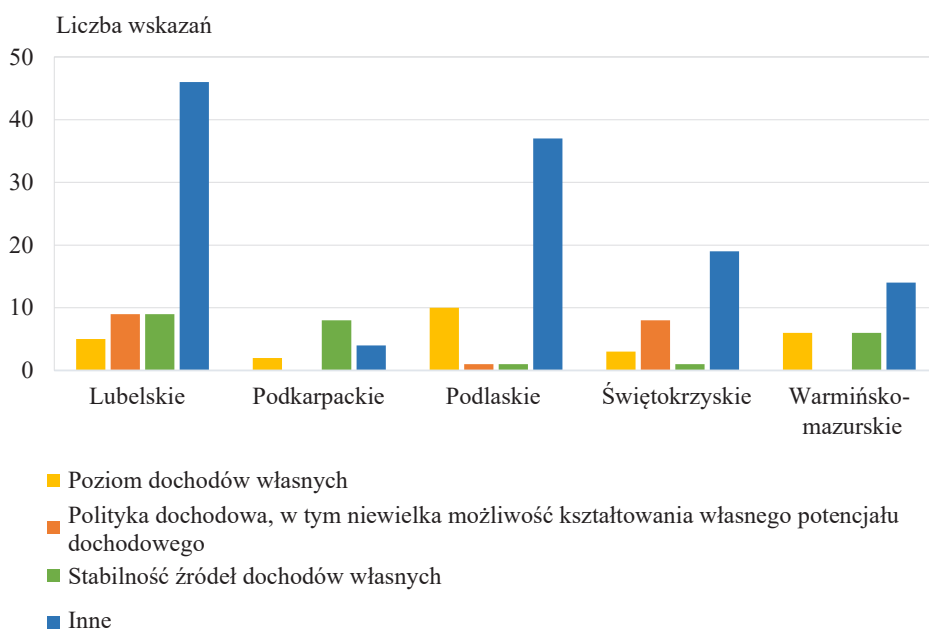
dochodów ogółem wynosiła 76 jednostek, natomiast w 2021 roku żadna gmina nie osiągnęła dochodów w najniższym pułapie kwotowym do 5 tys. zł. Dochody ogółem od 7 do 9 tys. zł w pierwszym roku analizy miała tylko jedna gmina, a w ostatnim analizowanym 2021 roku takich gmin było już 41.

Liczba małych gmin, które osiągnęły dochody własne mniejsze niż 1 tys. zł w 2019 roku to aż 18 jednostek, a w 2021 roku tylko 2 małe gminy. Zmniejszyła się także liczba gmin z dochodami własnymi na jednego mieszkańca z przedziału od 1 do 2 tys. zł. Zwiększyła się za to liczba gmin, które zgromadziły dochody własne na poziomie od 2 do 5 tys. zł – z 24 gmin 2019 roku do 65 gmin w 2020 roku i 48 gmin w 2021 roku. W grupie gmin o dochodach własnych powyżej 5 tys. zł na mieszkańca liczba jednostek nie uległa zmianom i w każdym badanym roku było ich tylko 3. Po przeprowadzeniu analizy bazy dochodowej gmin do 5 tys. mieszkańców warto przyjrzeć się opinii wójtów tych gmin na temat istoty ich stabilności finansowej (rysunek 5). Rozkład uzyskanych odpowiedzi wskazuje, że w opinii większości wójtów (około 61% respondentów) istotą stabilności finansowej JST stanowi system finansowy oparty na dochodach pozwalających na efektywne wypełnianie funkcji, niezależnie od wahań koniunktury gospodarczej. Udzielone odpowiedzi świadczą o dużej świadomości zarządzających małymi gminami co do roli systemu dochodów samorządowych w budowaniu stabilności finansowej gmin w kontekście jego trwałości, efektywności oraz wydajności.



Rysunek 5. Istota stabilności finansowej JST w opinii wójtów gmin do 5 tys. mieszkańców z województw w makroregionie Polski Wschodniej

Źródło: opracowanie na podstawie badań własnych



Rysunek 6. Czynniki istotnie wpływające na stabilność finansową w opinii wójtów gmin do 5 tys. mieszkańców z województw w makroregionie Polski Wschodniej

Źródło: opracowanie na podstawie badań własnych

Zarządzający małymi gminami w poszczególnych województwach różnili się w zakresie wskazania kluczowych czynników wpływających na stabilność finansową JST (rysunek 6). Włodarze gmin z województwa lubelskiego za najistotniejsze czynniki stabilności finansowej gmin uznali politykę dochodową i stabilność źródeł dochodów własnych. Wójtowie z podkarpackiego za najważniejszy czynnik uznali stabilność źródeł dochodów własnych. Natomiast w podlaskim, za kluczowy czynnik stabilności finansowej uznano poziom dochodów własnych, a w świętokrzyskim była to polityka dochodowa. Przedstawiciele organu wykonawczego badanych gmin z terenu województwa warmińsko-mazurskiego wskazali zarówno poziom dochodów własnych, jak i stabilność tych dochodów, jako najważniejsze czynniki determinujące stabilność finansową małych gmin.

## PODSUMOWANIE I WNIOSKI

System dochodów samorządowych tworzących bazę dochodową JST stanowi istotne zagadnienie w budowaniu stabilności systemu finansów samorządowych. Szczególnie ważne jest analizowanie sytuacji najmniejszych gmin zlokalizowanych we Wschodniej Polsce, z uwagi na kumulację barier rozwojowych w tej części kraju. Świadomość znaczenia stabilnych dochodów w budowaniu autonomii lokalnej potwierdzają także opinie wójtów badanych gmin. Ponad 60% z nich uważa, że to właśnie system finansowy oparty na dochodach pozwalających na efektywne wypełnianie funkcji samorządów stanowi istotę ich stabilności finansowej. Zróżnicowanie opinii wójtów dotyczyło jedynie wskazania najistotniejszych czynników wpływających na stabilność finansową JST. Ponadto, analiza poziomu dochodów ogółem i dochodów własnych, także w przeliczeniu na mieszkańca ujawniła, że zmniejsza się liczba gmin małych z najniższym poziomem dochodów, przy jednoczesnym zwiększeniu się liczby gmin w grupach o wyższych poziomach dochodów, zarówno dochodów ogółem, jak i własnych. Niezmienne pozostają liczebności grup gmin o najwyższym poziomie dochodów, co sugeruje stopniowe zwiększanie poziomu dochodów, a nie ich gwałtowny, znaczący wzrost. Na podkreślenie zasługują również wyniki z 2021 roku, w którym odnotowano spadki liczby gmin z większymi dochodami, co należy przypisać skutkom panującej pandemii. Wzrost dochodów ogółem nie był podyktowany znacznym wzrostem dochodów własnych, a raczej był to wzrost wartości dochodów transferowych. Te ustalenia, niestety nie pozwalają na stwierdzenie, że wykazana poprawa stanu bazy dochodowej przełoży się na istotne zwiększenie stabilności finansowej małych gmin, ponieważ są to zwiększenia, za które głównie odpowiadają dochody przekazywane z budżetu państwa.

## BIBLIOGRAFIA

- Bell Michael E. 2012. Real property tax. [In] *The Oxford handbook of state and local government finance*, eds. Robert D. Ebel, John E. Petersen, 271-287. New York: Oxford University Press.
- Borodo Andrzej. 2015. *Samorząd terytorialny. System prawnofinansowy* (Local government. Legal and financial system). Warszawa: LexisNexis.
- Chojna-Duch Elżbieta. 2012. *Podstawy finansów publicznych i prawa finansowego* (Fundamentals of public finance and financial law). Warszawa: LexisNexis.
- Clark Terry Nichols, Lorna Crowley Ferguson. 1983. *City money: Political processes, fiscal strain and retrenchment*. New York: Columbia University Press.
- Cybert Agnieszka. 2022. Samodzielność finansowa małych gmin województwa lubelskiego i jej znaczenie dla ich stabilności finansowej (Financial independence of small communes in Poland's lubelskie voivodeship: importance for financial stability). *Zeszyty Naukowe SGGW. Polityki Europejskie, Finanse i Marketing* 27 (76): 5-17. DOI: 10.22630/PEFIM.2022.27.76.1.
- Dolnicki Bogdan. 2009. *Samorząd terytorialny* (Local government). Warszawa: Oficyna Wolters Kluwer Business.
- Drwiłło Andrzej. 2014. *Podstawy finansów i prawa finansowego* (Fundamentals of finance and financial law). Warszawa: Wolter Kluwer.
- Famulska Teresa. 2010. Podatek VAT w funkcjach pozafiskalnych w warunkach kryzysu gospodarczego. [W] *Finanse publiczne i prawo finansowe w Europie Centralnej i Wschodniej w warunkach kryzysu finansowego* (VAT in non-fiscal functions in the conditions of economic crisis. [In] *Public finance and financial law in the context of financial crisis in Central and Eastern Europe*), eds. E. Ruśkowski, I. Zawerucha, 367-379. Białystok, Lwów: Temida 2.
- Galiński Paweł. 2015. Stabilność dochodów z podatku dochodowego od osób fizycznych w jednostkach samorządu terytorialnego w Polsce (Stability of the revenues from personal income tax in local governments in Poland). *Zarządzanie i Finanse, Uniwersytet Gdański* 4 (1): 5-17.
- Kapusta Piotr. 2013. Decentralizacja finansów publicznych a finanse jednostek samorządu terytorialnego (Decentralization of public finances and finances of local government units). *Prace Naukowe Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego* 40: 121-133.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Constitution of the Republic of Poland of April 2, 1997). Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483 (Journal of Laws, 1997.78.483).

- Kosek-Wojnar Maria, Krzysztof Surówka. 2007. *Podstawy finansów samorządu terytorialnego* (Fundamentals of local government finance). Warszawa: PWN.
- Kotlińska Janina. 2009. Dochody własne jednostek samorządu terytorialnego w Polsce (Self-generated revenues of local governments in Poland). *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny* 71 (3): 143-161.
- Kozera Agnieszka. 2017. Podatek rolny jako źródło dochodów własnych gmin wiejskich w Polsce (The agricultural tax as a source of own income of rural communes in Poland). *Roczniki Naukowe Ekonomii, Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich* 104 (2): 76-86. DOI: 10.22630/RNR.2017.104.2.14.
- Lubińska Teresa, Sławomir Franek, Marcin Będzieszak. 2007. *Potencjał dochodowy samorządu w Polsce na tle zmian ustawy dochodach jednostek samorządu terytorialnego* (Income potential of local government in Poland against the background of changes in the act on the income of local government units). Warszawa: Difin.
- Malinowska-Misiąg Elżbieta. 2017. Finansowanie zadań zleczonych jednostkom samorządu terytorialnego (Financing of tasks delegated to local government units). *Studia BAS* 4 (52): 53-77.
- Malinowska-Misiąg Elżbieta, Wojciech Misiąg. 2021. Podział administracyjny a system finansowania gmin w Polsce (Territorial division versus financing of municipalities in Poland). *Studia BAS* 4 (68): 9-26. DOI: 10.31268/StudiaBAS.2021.33.
- MF (Ministerstwo Finansów, Ministry of Finance). 2022. *Bazy danych po IV kwartałach 2020 r.* (Databases after the fourth quarter of 2020). <https://www.gov.pl/web/finanse/bazy-danych3>, access: 10.12.2022.
- Ofiarski Zbigniew. 2002. *Subwencje i dotacje jednostek samorządu terytorialnego* (Subsidies and subsidies of local government units). Warszawa: Difin.
- Olejniczak Jarosław. 2016. Znaczenie udziałów w podatkach stanowiących dochody budżetu państwa dla budżetów gmin miejskich województwa dolnośląskiego w latach 1996-2014 (Significance of share in state income taxes for the budgets of municipalities of the Lower Silesia Voivodeship in the years 1996-2014). *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu* 425: 111-124.
- Owsiak Katarzyna. 2017. Kontrowersje wokół dotacji celowych dla jednostek samorządu terytorialnego (Controversies on specific grants from the state budget for local government units). *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu* 485: 340-349. DOI: 10.15611/pn.2017.485.27.
- Patrzalek Leszek. 2010. *Finanse samorządu terytorialnego* (Local government finances). Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu.
- Poniatowicz Marzanna. 2015. Determinanty autonomii dochodowej samorządu terytorialnego w Polsce (Determinants of the revenue autonomy of the local government in Poland). *Nauki o Finansach* 1 (22): 11-30. DOI: 10.15611/nof.2015.1.01.

- Poniatowicz Marzanna. 2016. Stabilność finansowa jednostek samorządu terytorialnego w aspekcie nowej perspektywy finansowej Unii Europejskiej i zmian w systemie dochodów samorządowych (Financial stability of local government units in respect of the new financial perspective of the European Union and changes in the system of local government income). *Ekonomiczne Problemy Usług* 125: 7-23. DOI: 10.18276/epu.2016.125-01.
- Schoeman Niek. 2011. *Fiscal performance and sustainability of local government in South Africa – an empirical analysis. Research Papers in Economics. Working Paper 201104.* University of Pretoria Department of Economics.
- Scott Zoe, Munawwar Alam. 2011. *Resource guide on decentralisation and local government.* New Delhi: Commonwealth Secretariat.
- Singh Jitendra V. 1986. Performance, slack, and risk taking in organizational decision making. *Academy of Management Journal* 29 (3): 562-585. DOI: 10.2307/256224.
- Sun Jinping, Thomas D. Lynch. 2008. *Government budget forecasting: theory and practice.* Boca Raton, London, New York: Taylor & Francis Group.
- Surówka Krzysztof. 2013. *Samodzielność finansowa samorządu terytorialnego w Polsce* (Financial independence of local government in Poland). Warszawa: PWE.
- Swianiewicz Paweł. 2011. *Finanse samorządowe. Koncepcje, realizacja, polityki lokalne* (Local government finance. Concepts, implementation, local policies). Warszawa: Municipium SA.
- Wójtowicz Katarzyna. 2014. Udział w podatkach państwowych a problem stabilności fiskalnej jednostek samorządu terytorialnego w Polsce (Sub-central tax sharing and the problem of fiscal sustainability of local governments in Poland). *Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio Oeconomica* 48 (2): 135-143.
- Zubik Marek. 2001. *Budżet państwa w polskim prawie konstytucyjnym* (State budget in Polish constitutional law). Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.

\*\*\*

THE IMPORTANCE OF THE INCOME BASE OF SELECTED  
COMMUNES OF THE EASTERN POLAND MACROREGION  
IN THE CONTEXT OF THEIR FINANCIAL STABILITY

Key words: commune, local government unit, own income, income base,  
financial stability

**ABSTRACT.** The main goal of the research was to determine the importance of the income base in the process of financial stability building in local government units. Quantitative and qualitative analysis were used because the comparison method and the diagnostic survey method were involved. The survey covered 189 small communes (up to 5,000 inhabitants) from the Eastern Poland macroregion. The choice of the Eastern Poland macroregion was intentional and dictated by its poor financial potential. The time range of the research covered data for the years 2019-2021. The main source of data was information obtained from the Ministry of Finance and the Local Data Bank of the Central Statistical Office. The obtained results confirmed that among small communes of the Eastern Poland macroregion, the level of income that forming their income base was varied and changed in the analyzed period. The nature of changes in the income base of communes was not uniformed, as the number of communes with the lowest level of total and own income decreased, while the number of communes with a higher level of the mentioned income categories increased. The stability of the number of communes with the highest values of these incomes was also confirmed. The importance of income in building the financial stability of small communes was proved by the opinions of their authorities. Differences were found between the five voivodeships in the perception of significant factors determining the financial stability of small communes in the opinion of their commune heads.

AUTHOR

AGNIESZKA CYBURT, PHD

ORCID: 0000-0002-7084-6066

John Paul II University of Applied Sciences in Biała Podlaska, Poland

Faculty of Economic Sciences

e-mail: a.cyburt@dydaktyka.pswbpl

---

Proposed citation of the article:

Cyburt Agnieszka. 2023. Znaczenie bazy dochodowej wybranych gmin z makroregionu Polski Wschodniej w kontekście ich stabilności finansowej. *Annals PAAAE XXV* (1): 24-38.