

**Agnieszka Ginter**

Zakład Ekonomiki i Organizacji Rolnictwa  
Akademia Podlaska w Siedlcach

## **Zróżnicowanie struktury dochodów gmin podregionu ostrołęcko-siedleckiego**

### **Wstęp**

Budżet gminy należy traktować jako najważniejszy instrument zarządzania jej finansami. Podstawowe elementy budżetu stanowią dochody oraz wydatki. Jego celem jest umożliwienie realizacji zadań publicznych i społecznych oraz zapewnienie zrównoważonego rozwoju; odpowiednie sporządzanie budżetu pozwala na spełnienie funkcji planowania, monitoringu oraz kontroli operacji finansowych. Jednym z podstawowych elementów wpływających na funkcjonowanie gminy jako sprawnej jednostki jest odpowiedni system dochodów, który powinien być stabilny i trwały, aby gmina mogła wywiązywać się z zadań, które zostały przed nią postawione.

Rola gminy jest bardzo istotna w rozwoju obszarów wiejskich. Aktywność gminy ma szczególne znaczenie w pozyskiwaniu środków unijnych, które stanowią źródło finansowania inwestycji poprawiających stan infrastruktury na obszarach wiejskich czy też inwestycji o charakterze kulturalno-oświatowym.

Przychody i wydatki organizacji samorządowych, takich jak gmina czy powiat, stanowią finanse publiczne. Sektor ten [Podstawka 2000, s. 10] gromadzi środki pieniężne w postaci transferów, czyli podatków, opłat, grzywien, dochodów od przedsiębiorstw oraz wpłat z zysku banku centralnego i innych źródeł.

Źródła dochodów jednostek samorządu terytorialnego oraz zasady ustalania i gromadzenia tych dochodów określa ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego [DzU 2003 r. Nr 203, poz. 1966]. Ustawa ta zastąpiła ustawę z dnia 26 listopada 1998 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, funkcjonującą w latach 1999–2003 [DzU 1998 r. Nr 150, poz. 938]. Ustawa z dnia 26 listopada 1998 r. przestała obowiązywać z dniem 31 grudnia 2003 r. Dochodami gminy są dochody własne, subwencje ogólne, dotacje celowe.

## Metodyka badań

Celem pracy jest próba ukazania zróżnicowania struktury dochodów gmin podregionu ostrołęcko-siedleckiego (województwo mazowieckie, region centralny). W pracy ukazano znaczenie poszczególnych rodzajów wpływów w badanym podregionie z uwzględnieniem statusu gmin zaliczających się do wybranego podregionu, a mianowicie gmin miejskich, miejsko-wiejskich oraz wiejskich na podstawie danych Głównego Urzędu Statystycznego za 2005 r. Podział gmin zaprezentowano zgodnie z układem przyjmowanym w publikacjach statystyki masowej.

Podregion ostrołęcko-siedlecki jest jednym z czterech podregionów w województwie mazowieckim. Dochody budżetów gmin tego podregionu stanowią 20,1% dochodów uzyskiwanych przez gminy w województwie mazowieckim. Ich udział plasuje się na drugim miejscu, po znaczącym udziale dochodów gmin podregionu warszawskiego, który w dochodach gmin województwa mazowieckiego wynosi 47,5%. Na gminy dwóch pozostałych podregionów województwa mazowieckiego, tzn. ciechanowsko-płockiego i radomskiego przypada po 16,2% udziału. Do podregionu ostrołęcko-siedleckiego zalicza się 10 powiatów: łosicki, makowski, ostrołęcki, ostrowski, przasnyski, pułtuski, siedlecki, sokołowski, węgrowski oraz wyszkowski. Największy udział w powierzchni wybranego podregionu zajmuje powiat ostrołęcki – 17,4%, a następnie siedlecki (13,2%), co m.in. tłumaczy nazwę charakteryzowanego obszaru. Najmniejszy udział przypada na powiat łosicki, który stanowi 6,4% powierzchni podregionu. Dane dotyczące ludności podregionu wskazują, że największy jej udział odnosi się do powiatu ostrołęckiego i siedleckiego, wynosząc odpowiednio 11,2% i 10,7%. Wybór podregionu był podyktowany lokalizacją powiatu siedleckiego w tym podregionie, który jest częstym miejscem badań dla Zakładu Ekonomiki i Organizacji Rolnictwa Akademii Podlaskiej w Siedlcach.

Nomenklatura Jednostek Terytorialnych do Celów Statystycznych (NTS) dzieli Polskę na jednostki terytorialne na 5 poziomach, z czego dwa mają charakter regionalny (region i województwo) oraz trzy lokalny (podregion, powiat, gmina). Jednostki NTS to sześć regionów [Bury 2000, s. 349], które zostały powołane 1 maja 2004 r., a w ich skład wchodzi od 2 do 4 województw (NTS 2):

- region centralny: łódzkie, mazowieckie,
- region południowy: małopolskie, śląskie,
- region wschodni: lubelskie, podkarpackie, podlaskie, świętokrzyskie,
- region północno-zachodni: lubuskie, wielkopolskie, zachodniopomorskie,
- region południowo-zachodni: dolnośląskie, opolskie,
- region północny: kujawsko-pomorskie, pomorskie, warmińsko-mazurskie.

## Wyniki badań

Na obszarze podregionu ostrołęcko-siedleckiego znajduje się 89 gmin, z czego 5 gmin miejskich, 10 gmin miejsko-wiejskich oraz 74 gminy wiejskie. Po jednej gminie miejskiej odnotowano w powiatach makowskim, ostrowskim, przasnyskim, sokołowskim i węgrowskim. Gminy miejsko-wiejskie występowały w każdym z powiatów. Największa liczba gmin wiejskich występuje w powiecie siedleckim – 12, następnie w ostrołęckim (10), ostrowskim (9), makowskim (8), po 7 gmin wiejskich w powiatach sokołowskim i węgrowskim, w pułtuskim 6, a w przasnyskim, łosickim i wyszkowskim po 5. W dochodach ogółem podregionu ostrołęcko-siedleckiego największy udział zajmowały dochody gmin wiejskich, a mianowicie 66,1% (tab. 1). Udział dochodów gmin miejsko-wiejskich wyniósł 22,3%, najmniejszy udział stanowiły dochody gmin miejskich (12,6%). Źródła dochodów gmin to przede wszystkim dochody własne, dotacje celowe z budżetu państwa i subwencje ogólne z budżetu państwa. W myśl art. 3 ustawy z 2003 r., dochodami mogą być też środki ze źródeł zagranicznych, niepodlegające zwrotowi, środki z budżetu Unii Europejskiej oraz inne środki określone w odrębnych przepisach.

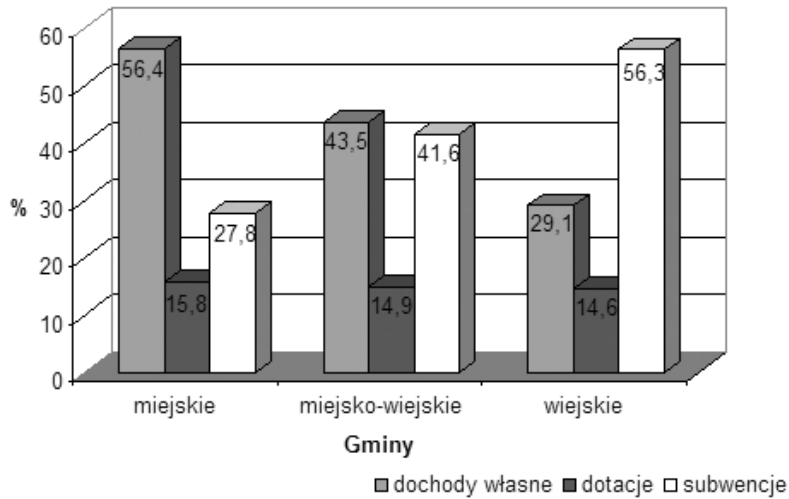
**Tabela 1**

Kwoty dochodów ogółem w badanych gminach podregionu ostrołęcko-siedleckiego

Wyszczególnienie	Gminy			
	ogółem	miejskie	miejsko-wiejskie	wiejskie
Kwoty dochodów ogółem w tys. zł	1 082 625,5	135 924,9	230 689,2	716 011,4
Kwoty dochodów na 1 mieszkańca w zł	1 745,3	1 687,9	1 761,6	1 751,4

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych GUS.

Największą kwotę dochodów ogółem w przeliczeniu na 1 mieszkańca odnotowano w gminach miejsko-wiejskich, niemniej jednak należy zauważyć, że prezentowane wartości w badanych gminach na 1 mieszkańca wykazywały niewielkie różnice. Wyniki obliczeń dla poszczególnych gmin były zbliżone do kwoty dochodów ogółem na 1 mieszkańca dla całego podregionu ostrołęcko-siedleckiego, która wyniosła 1745,3 zł. Zróżnicowanie zaobserwowano w strukturze dochodów badanych gmin, zarówno według głównych źródeł ich pochodzenia (rys. 1), jak i w strukturze dochodów własnych (tab. 2), czego ukazanie przyjęto za główny cel pracy. W strukturze dochodów gmin ogółem tego podregionu

**Rysunek 1**

Struktura dochodów gmin podregionu ostrołęcko-siedleckiego

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych GUS.

**Tabela 2**

Struktura dochodów własnych (%) w badanych gminach w 2005 r.

Wyszczególnienie	Gminy			
	ogółem	miejskie	miejsko-wiejskie	wiejskie
Dochody własne, z tego:	100,0	100,0	100,0	100,0
podatek dochodowy od osób prawnych	1,8	3,8	1,8	1,1
podatek dochodowy od osób fizycznych	36,5	43,5	38,2	32,8
podatek od nieruchomości	37,9	35,7	33,8	40,9
podatek rolny	8,8	0,5	3,9	14,6
podatek od środków transportowych	3,7	4,2	4,3	3,2
podatek od czynności cywilno-prawnych	2,2	2,0	2,4	2,1
opłata skarbową	2,0	4,2	2,5	0,9
dochody z majątku	6,8	6,1	12,9	4,2

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych GUS, 2006.

największe znaczenie miały subwencje ogólne z budżetu państwa (niemal połowa osiąganych dochodów ogółem). Dochody własne miały mniejsze znaczenie niż subwencje, ich udział wynosił 35,8% w omawianej strukturze. Najmniejszy udział w dochodach gmin ogółem podregionu miały dotacje celowe z budżetu państwa. Struktura dochodów badanych jednostek samorządowych ze względu na status gminy wykazywała zróżnicowanie. Należy zauważyć, że udział poszczególnych źródeł dochodów w gminach wiejskich przedstawiał się podobnie jak w gminach ogółem. Największą rolę miały subwencje ogólne, najmniejszą dotacje celowe. W gminach wiejskich kwota subwencji na 1 mieszkańca była najwyższa, wyniosła 986 zł, podczas gdy w gminach miejsko-wiejskich 656 zł, a w wiejskich 478 zł. W gminach miejskich i miejsko-wiejskich na dochody ogółem najbardziej oddziaływały dochody własne. Kwota tych udziałów wynosiła odpowiednio 76 013,6 tys. zł, co stanowiło 56,4% i 100 479,4 tys. zł i wyniosło 43,5% dochodów ogółem gmin. W przeliczeniu na 1 mieszkańca w gminach miejskich kwota dochodów własnych ukształtowała się na poziomie 944 zł, a w gminach miejsko-wiejskich 767 zł.

Na drugim miejscu ze względu na kształtowanie dochodów ogółem w gminach miejskich i miejsko-wiejskich znalazły się subwencje ogólne z budżetu państwa. Dotacje celowe miały najmniejszy udział w strukturze dochodów tych gmin. Należy jednak zauważyć, że największy udział dochodów własnych na uzyskiwane dochody na tle omawianych gmin podregionu wystąpił w gminach miejskich przy najmniejszym udziale dotacji celowych w strukturze gmin miejskich, mimo że w gminach tych odnotowano największą kwotę tego rodzaju wsparcia z budżetu państwa w przeliczeniu na 1 mieszkańca. W gminach miejskich kwota dotacji celowych wyniosła 264 zł/1 mieszkańca, w gminach miejsko-wiejskich 263 zł i w wiejskich 255 zł. Subwencje ogólne w omawianych gminach najbardziej oddziaływały na dochody gmin wiejskich, kwota tych udziałów wyniosła 403 207,0 tys. zł. We wszystkich gminach wybranego podregionu dotacje celowe miały podobny udział w strukturze dochodów prezentowanych gmin.

Dochody własne gmin w pracy analizowano według rodzaju ich pochodzenia. Do dochodów własnych zaliczono następujące źródła: podatek dochodowy od osób prawnych (CIT), podatek dochodowy od osób fizycznych (PIT), podatek od nieruchomości, podatek rolny, podatek od środków transportowych, podatek od czynności cywilno-prawnych, wpływy z tytułu opłaty skarbowej oraz dochody z majątku.

Struktura dochodów własnych w gminach o różnym statusie prawnym w podregionie ostrołęcko-siedleckim wskazywała, że poszczególne ich źródła w wybranych gminach miały różne znaczenie. Dla gmin miejskich i miejsko-wiejskich największe znaczenie w oddziaływaniu na dochody własne miał podatek dochodowy od osób fizycznych. Kwoty tych udziałów dla tych gmin wy-

nosiły odpowiednio 30 021,8 tys. zł i 30 299,4 tys. zł, co stanowiło odpowiednio 43,5% i 38,2% ich dochodów własnych. W przeliczeniu kwoty podatku PIT na 1 mieszkańca największy wynik odnotowano w gminach miejskich – 373 zł. W gminach miejsko-wiejskich kwota ta wyniosła 231 zł na 1 mieszkańca. Drugim istotnym źródłem dochodów własnych dla gmin miejskich i miejsko-wiejskich okazał się podatek od nieruchomości, który w strukturze dochodów własnych wszystkich gmin podregionu miał istotne znaczenie. Wśród pozostałych źródeł kształtujących strukturę dochodów własnych w gminach miejskich trzecim ze względu na udział były dochody z majątku. Najmniej istotnym elementem oddziaływającym na strukturę dochodów własnych w gminach miejskich był podatek rolny. Kwota tego podatku w gminach miejskich wyniosła 369,6 tys. zł, co stanowiło 0,5% w strukturze dochodów własnych. W gminach miejsko-wiejskich, po istotnym udziale wyżej wspomnianych źródeł dochodów własnych, trzecim oddziaływającym wpływem były dochody z majątku. Należy dodać, że ten rodzaj dochodów własnych w gminach miejsko-wiejskich miał największe znaczenie w kształtowaniu ich dochodów. Najmniej istotnym źródłem wpływów dla gmin miejsko-wiejskich okazał się podatek od osób prawnych, którego udział dla wszystkich gmin podregionu miał również najmniejsze znaczenie. W gminach wiejskich zaobserwowano, że najbardziej oddziaływającym źródłem wpływów był podatek od nieruchomości. Kwota tego udziału w gminach wiejskich wyniosła 68 263,0 tys. zł, co stanowiło 40,9% dochodów własnych tych gmin, mimo że na jednego mieszkańca w tych gminach przypadła najmniejsza kwota wśród badanych gmin, a mianowicie 167 zł. Wśród podatków o charakterze lokalnym największe znaczenie dla rozwoju gospodarczego gminy ma podatek od nieruchomości. Wymiar podatku wynikający z posiadania danej nieruchomości może być zachętą dla potencjalnych przedsiębiorców do inwestowania i lokalizacji swojej działalności w danej gminie [Wach 2006, s. 279]. Istotne znaczenie dla gmin wiejskich, stanowiąc 32,8% w strukturze dochodów własnych, miał podatek od osób fizycznych. W przeciwieństwie do gmin miejskich oraz miejsko-wiejskich w strukturze dochodów własnych gmin wiejskich znaczącą rolę odgrywał podatek rolny. Kwota tego podatku wyniosła 24 330,7 tys. zł, co stanowiło 14,6% w strukturze dochodów własnych gmin wiejskich. Ustawa o podatku rolnym z 1984 r. [DzU z 1984 r. Nr 52 poz. 268, stanowi, że płatnikami tego obciążenia są wszystkie osoby fizyczne i prawne użytkujące co najmniej 1 ha użytków rolnych. Najmniejsze znaczenie dla dochodów własnych gmin wiejskich miały wpływy z tytułu opłat skarbowych. Niewielkie też było oddziaływanie w tych gminach podatku od osób prawnych.

## Wnioski

Struktura dochodów gmin miejskich, miejsko-wiejskich i wiejskich zaliczanych do podregionu ostrołęcko-siedleckiego wykazuje zróżnicowanie. W gminach miejskich na osiągane dochody najbardziej oddziałują dochody własne tych gmin. W gminach miejsko-wiejskich znaczącą rolę odgrywały dochody własne, jak również subwencje ogólne. Ponad 50% dochodów gmin wiejskich stanowiły subwencje celowe z budżetu państwa. Największa kwota dochodów własnych przypadała na 1 mieszkańca gmin miejskich, najmniejsza w gminach wiejskich. Poziom dotacji w badanych gminach na 1 mieszkańca kształtował się podobnie, z lekką przewagą w gminach miejskich. Istotne zróżnicowanie odnotowano w przypadku subwencji ogólnych w przeliczeniu na 1 mieszkańca. W gminach miejskich wyniosły one 478 zł, w miejsko-wiejskich 656 zł, w wiejskich 986 zł. Na podstawie najwyższych kwot podatku dochodowego CIT, podatku dochodowego PIT, podatku od środków transportowych, podatku od czynności cywilnoprawnych, jak również wpływów z tytułu opłat skarbowych w przeliczeniu na 1 mieszkańca można uznać gminy miejskie za najbogatsze.

## Literatura

- BURY A.: *Zróżnicowanie dochodów samorządów województw między regionami NTS 1*, [W:] *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego* tom 2, nr 471. Wyd. Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2007, s. 349.
- PODSTAWKA M.: *System finansowy w rolnictwie na tle integracji Polski z UE*, Wyd. FAPA, Warszawa 2000, s. 10.
- WACH K.: *Systemy podatkowe krajów UE*. Oficyna Ekonomiczna, Kraków 2006, s. 279.
- Województwo mazowieckie – podregiony, powiaty, gminy*. Wyd. GUS, Warszawa 2006, s. 352–373.
- DzU z 1998 r. Nr 150, poz. 938.
- DzU z 2003 r. Nr 203, poz. 1966.

## DIFFERENTIATION OF REVENUE STRUCTURE OF OSTOŁĘCKO-SIEDLECKI SUBREGION'S COMMUNES

### Abstract

The paper aims to analyze the revenues of three types of communes (i.e. urban, urban – rural and rural) located in the ostrołęcko-siedlecki subregion of Mazovia voivodship. The paper presents the total revenue structure of those communes, the main sources of revenue as well as own revenue structure and its sources in chosen communes.