

MARIAN PODSTAWKA, ALEKSANDRA WICKA
*Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego
w Warszawie*

ZRÓŻNICOWANIE DOCHODOWE GMIN WIEJSKICH W POLSCE

Wstęp

W Polsce od 1990 r. działa samorząd terytorialny, którego głównym elementem jest gmina, która może mieć charakter miejski, wiejski lub miejsko-wiejski. Gminy są zróżnicowane pod względem dochodów a także liczby mieszkańców. Szczegółowe informacje dotyczące struktury gmin ze względu na liczbę mieszkańców przedstawia tab. 1.

Na swoim terenie gmina realizuje wiele zadań o znaczeniu lokalnym. Są to zarówno zadania własne (prowadzenie spraw z zakresu ładu przestrzennego, np. gospodarka terenami, zaopatrzenie w wodę itp.) jak i zadania zlecone z zakresu administracji rządowej. Szczegółowy wykaz tych zadań oraz kompetencji gminy zawiera ustawa z 17 maja 1990 r. (Dz. U. nr 34, poz. 198, z późniejszymi zmianami, ostatnie Nr 90, poz. 446 z 1995 r.) o podziale zadań i kompetencji pomiędzy organy gminy, a organy administracji rządowej. Podział zadań gminy na własne i zlecone jest zmienny i zależy w danym okresie od polityki społecznej, gospodarczej i administracyjnej państwa. Zadania własne i zlecone gminy mają różne źródła finansowania. Zadania własne finansowane są z dochodów tzw. własnych i subwencji ogólnej, zaś zadania zlecone finansowane są z dotacji celowych.

Realizacja jakichkolwiek zadań możliwa jest jednak tylko dzięki dochodom jakie zasilają budżet gminy. Gmina prowadzi bowiem samodzielną gospodarkę finansową w oparciu o zaplanowany budżet (wpływy i wydatki).

Regulacją prawną określającą źródła pochodzenia dochodów i sposób ich pozyskiwania jest ustawa o finansowaniu gmin z dnia 10 XII 1993 r. (Dz. U. Nr 129, poz. 600 wraz z jej nowelizacją z 22 XII 1995 r.) i inne dodatkowe akty prawne, które świadczą o ścisłym związku finansów lokalnych z finansami państwa.

Tabela 1

Struktura gmin w Polsce według ich mieszkańców w 1996 r.

Grupy gmin wg liczby ludności	Ogółem	%	Gminy miejskie	%	Gminy wiejskie	%	Gminy miejsko-wiejskie	%
Ogółem	2486	100	316	100,0	1606	100,0	564	100,0
w tym:								
Poniżej 2500	28	1,1	3	0,9	23	1,4	2	0,4
2500-4999	544	22,0	19	6,0	508	31,6	17	3,0
5000-7499	668	26,9	17	5,3	568	35,4	83	14,7
7500-9999	412	16,6	10	3,1	300	18,7	102	18,1
10.000-14.999	346	13,9	28	8,8	167	10,4	151	26,8
15.000-19.999	153	6,1	39	12,3	32	2,0	82	14,5
20.000-39.999	198	7,9	78	24,6	8	0,5	112	19,8
40.000-99.999	92	3,7	77	24,3	–	–	15	2,7
100.000-199.999	25	1,0	25	7,9	–	–	–	–
200.000 i więcej	20	0,8	20	6,3	–	–	–	–

„–” oznacza, że nie ma gmin danego typu w odpowiedniej grupie pod względem liczby ludności.

Źródło: Rocznik statystyczny GUS 1997 r.

Celem niniejszego opracowania jest przedstawienie zróżnicowania dochodowego gmin wiejskich w Polsce i próba oceny polityki państwa dotyczącej ich wyrównywania.

W prowadzonej analizie wyodrębniono następujące rodzaje dochodów gmin:

- dochody „własne” – podatki wpłacane bezpośrednio na rachunek gminy, dochody z tytułu udziału gminy w podatkach dochodowych – pozyskiwane przez urzędy skarbowe;⁽¹⁾
- subwencje i dotacje – otrzymywane z budżetu państwa;
- dochody uzyskiwane przez gminę z innych źródeł (pozabudżetowych).

Wydzielenie tych kategorii, a zwłaszcza dochodów „własnych” pozwoliło dokonać oceny zdolności gmin jeśli chodzi o wytworzenie dochodów (wielkość ich jest bowiem uwarunkowana m.in. zasobami gminy i aktywnością społeczności lokalnej). Tym samym możliwym była także ocena wpływu subwencji i dotacji na poziom dochodów ogólnych gmin.

W celu otrzymania niezbędnych informacji analizie poddano dochody budżetowe 1609 gmin wiejskich za 1996 r. Analizę przeprowadzono w ujęciu lokalnym (kraj jako całość), regionalnym (województwami) i wewnątrzregionalnym

(1) Dochody lokalne i należne gminie środki z podatków dochodowych to dochody własne. (R.Brol: Gospodarka lokalna. Akademia Ekonomiczna Wrocław, 1995)

(gminy w obrębie województwa). Dzięki temu możliwe było zobrazowanie sytuacji finansowej gmin wiejskich w skali całego kraju, w ramach poszczególnych województw oraz województw jako zbiorowości gmin.

Dane liczbowe wykorzystane w pracy zostały udostępnione przez Bank Danych Lokalnych Głównego Urzędu Statystycznego.

Niezbędne obliczenia statystyczne zostały wykonane przy użyciu programów statystycznych: Statgraphics i Statistica.

1. Zróżnicowanie dochodów ogólnych gmin w ujęciu lokalnym, regionalnym i wewnątrzregionalnym

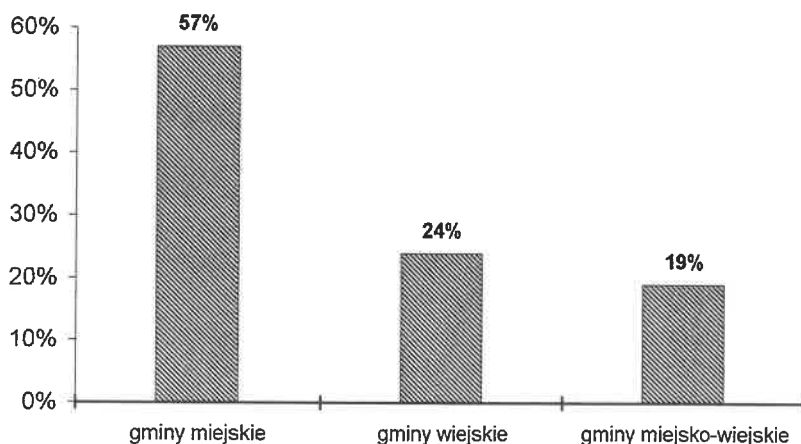
Dochody budżetowe gmin zostały podzielone na wspomniane dwie kategorie: na dochody ogólne i dochody „własne”. Dochody ogólne są najszerszym pojęciem w klasyfikacji dochodów budżetowych. Jest to łączna suma środków jaką uzyskuje gmina ze wszystkich źródeł finansowania i którą może przeznaczyć na wykonanie postawionych przed nią zadań. Wysokość dochodów ogólnych decyduje o stopniu w jakim będą mogły być zaspokojone potrzeby społeczności lokalnej.

W 1996 r. wszystkie gminy w Polsce uzyskały łącznie ok. 31 mld dochodu ogólnego. Z tej kwoty ponad połowa (57%) trafiła do 316 gmin miejskich, reszta (24%) do 1606 gmin wiejskich i (19%) do 564 gmin miejsko-wiejskich (rys. 1).

Przeciętny dochód ogólny gmin miejskich wynosił w 1996 r. 55 425 tys. zł, gmin miejsko-wiejskich – 10 403 tys. zł, a gmin wiejskich 4 717 tys. zł.

Rysunek 1

Udział w dochodach gmin według ich typów

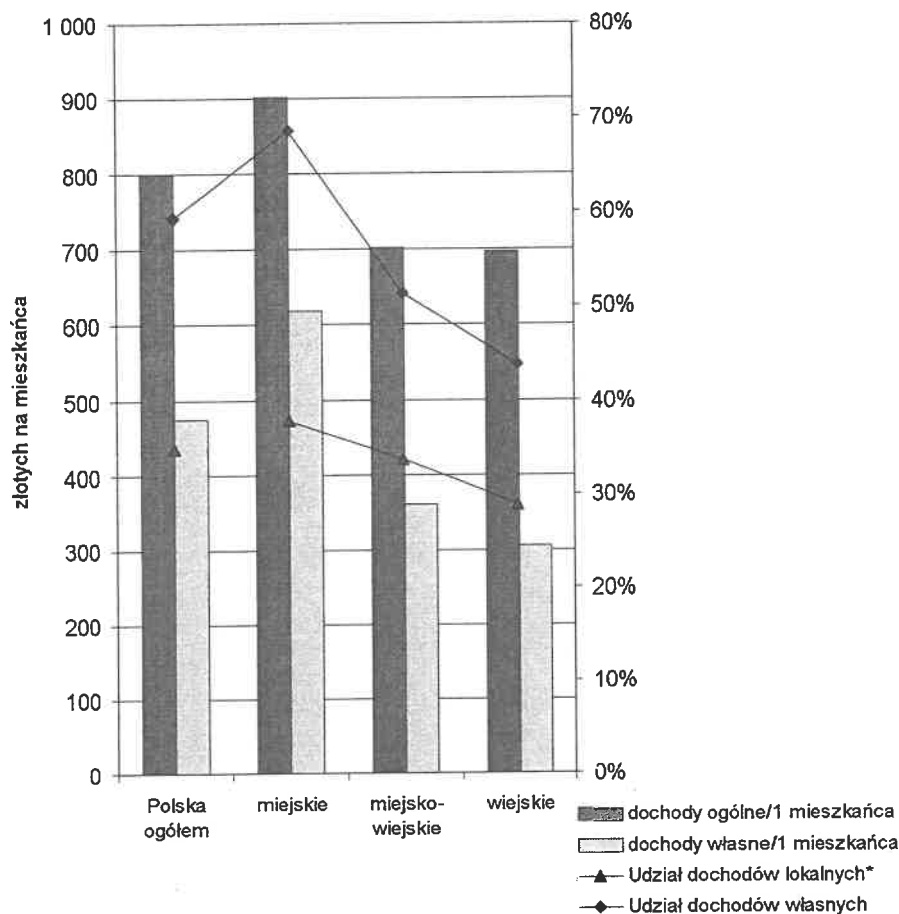


Poziom dochodów ogólnych w przeliczeniu na 1 mieszkańca był różny w zależności od typu gminy. Najwyższe tego typu wskaźniki dochodów osiągnęły gminy miejskie. Natomiast w gminach wiejskich i miejsko-wiejskich były one znacznie niższe i zbliżone do siebie (rys. 2).

Inaczej było w przypadku dochodów własnych. Ich poziom, w przeliczeniu na 1 mieszkańca był, podobnie jak w przypadku dochodów ogólnych, najwyższy w gminach miejskich. Wystąpiły natomiast różnice między gminami miejsko-wiejskimi i wiejskimi. W gminach miejsko-wiejskich analizowane wskaźniki dochodowe były o prawie 20% wyższe niż w gminach wiejskich (rys. 2).

Rysunek 2

Poziom dochodów ogólnych i własnych w przeliczeniu na 1 mieszkańca w różnych typach gmin w Polsce



* dochody lokalne – dochody własne pomniejszone o wpływy z podatków dochodowych od osób fizycznych i prawnych.

Łącznie w 1996 r. gminy wiejskie w Polsce uzyskały dochód ogólny w wysokości 7,5 mld zł. W przeliczeniu na 1 mieszkańca średni dochód ogólny wyniósł wśród nich 698 zł. Zróżnicowanie wynosiło od 5 371 zł na 1 mieszkańca w gminie Kleszczów w województwie piotrkowskim (maksymalny dochód) do 433 zł na 1 mieszkańca w gminie Płońsk (dochód minimalny).

Tabele 2 i 3 przedstawiają dwadzieścia gmin wiejskich i miejskich o najwyższych i najniższych dochodach ogólnych w przeliczeniu na 1 mieszkańca w Polsce.

Dochody gmin miejskich zostały w nich zamieszczone w celu porównania ich z dochodami gmin wiejskich. Różnice między dochodami ogólnymi na 1 mieszkańca w gminach wiejskich i miejskich wynoszą:

- w przypadku gmin najbogatszych 1485 zł na korzyść gminy wiejskiej (Kleszczów 5371 zł i Łęknica 3886 zł),
- w przypadku gminy najbiedniejszej 75 zł na korzyść gminy miejskiej (Płońsk 433 zł i Kalety 508 zł).

Tabela 2

Gminy wiejskie i miejskie o najwyższych ogólnych dochodach budżetowych na 1 mieszkańca w 1996 roku

Nazwa gminy wiejskiej, województwo	Średni ogólny dochód na 1 mieszkańca w zł	Nazwa gminy miejskiej, województwo	Średni ogólny dochód na 1 mieszkańca w zł
Kleszczów, woj. piotrkowskie	5 371	Łęknica, woj. zielonogórskie	3 886
Kobierzyce woj. wrocławskie	3 321	Krynica Morska, woj. elbląskie	2 551
Rewał woj. szczecińskie	2 776	Łeba, woj. słupskie	2 436
Puchaczów woj. lubelskie	2 690	Czeladź, woj. katowickie	2 165
Mielno woj. koszalińskie	2 058	Jastarnia, woj. gdańskie	1 648
Lubin woj. legnickie	1 922	Karpacz, woj. jeleniogórskie	1 542
Rudna woj. legnickie	1 717	woj. warszawskie	1 541
Sitkówka woj. kieleckie	1 701	Świnoujście, woj. szczecińskie	1 407
Ustronie Morskie, woj. koszalińskie	1 505	Stawków, woj. katowickie	1 394
Omontowice woj. katowickie	1 483	Kostrzyn, woj. gorzowskie	1 344
Tarnowo Podgórne, woj. poznańskie	1 464	Chojnów, woj. legnickie	1 276
Jerzmanowa woj. legnickie	1 460	Sopot woj. gdańskie	1 204
Krupski Młyn woj. katowickie	1 456	Głowno woj. łódzkie	1 204
Bojszowy woj. katowickie	1 436	Aglomeracja poznańska	1 156
Ustka, woj. słupskie	1 413	Bieruń, woj. katowickie	1 123
Stare Babice, woj. warszawskie	1 408	Płock, woj. płockie	1 118
Pszczew, woj. gorzowskie	1 404	Czarna Woda, woj. gdańskie	1 115
Markłowice woj. katowickie	1 384	Legnica, woj. legnickie	1 096
Przykona woj. konińskie	1 367	Rzeszów, woj. rzeszowskie	1 090
Kunice woj. legnickie	1 338	Ząbki, woj. warszawskie	1 090

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych statystycznych GUS.

W grupie 20 najbogatszych gmin widoczne jest, że gminy wiejskie z tej grupy osiągają wyższe średnie dochody ogólne na 1 mieszkańca niż gminy miejskie. Należy pamiętać, że jest to bardzo mało liczna reprezentacja obu typów gmin. Uzyskiwanie wyższych dochodów na 1 mieszkańca w gminach wiejskich jest możliwe dzięki relatywnie małej liczbie ludności w gminie. Ogólna kwota dochodów jest oczywiście wyższa w gminach miejskich.

W przypadku 20 gmin o najniższych dochodach ogólnych na 1 mieszkańca zaobserwowano odwrotną sytuację. Dochody ogólne na 1 mieszkańca były wyższe w gminach miejskich niż w gminach wiejskich.

Z przedstawionych zestawień nie można wyciągać jednak uogólniających wniosków odnoszących się do całej populacji gmin. Przeciętne dochody ogólne na 1 mieszkańca w gminach miejskich w 1996 r. wynosiły 900 zł, podczas gdy w gminach wiejskich 700 zł.

Tabela 3

**Gminy wiejskie i miejskie o najniższych ogólnych dochodach
budżetowych na 1 mieszkańca w 1996 roku**

Nazwa gminy wiejskiej, województwo	Średni ogólny dochód na 1 mieszkańca w zł	Nazwa gminy miejskiej, województwo	Średni ogólny dochód na 1 mieszkańca w zł
Płońsk, woj. ciechanowskie	433	Kalety woj. częstochowskie	508
Kraśnik, woj. lubelskie	453	Kraśnik, woj. lubelskie	523
Komprac, woj. opolskie	463	Skarżysko Kamienna, woj. kieleckie	526
Radziejów, woj. włocławskie	470	Tomaszów Mazowiecki, woj. piotrkowskie	528
Jasło, woj. krośnieńskie	471	Wejherowo, woj. gdańskie	533
Kozłów, woj. kieleckie	487	Pyskowice, woj. katowickie	549
Rudnik, woj. zamojskie	489	Tarnobrzeg, woj. tarnobrzeskie	552
Radzano, woj. płockie	492	Kościerzyna, woj. gdańskie	564
Godziszów, woj. tarnobrzeskie	492	Boguszów Gorce, woj. .wałbrzyskie	566
Godziesze Wielkie, woj. kaliskie	493	Chojnice, woj. bydgoskie	573
Czerwińsk nad Wisłą, woj. płockie	494	Jarosław, woj. przemyskie	576
Nielisz, woj. zamojskie	495	Ostrowiec Świętokrzyski, woj. kieleckie	576
Bliżyn, woj. kieleckie	497	Rumia, woj. gdańskie	576
Oświęcim, woj. bielskie	498	Pszów, woj. katowickie	581
Ruda Huta, woj. chełmskie	501	Luboń, woj. poznańskie	584
Przytyk, woj. radomskie	501	Ostrów Wielkopolski, woj. .kaliskie	585
Radeczna, woj. zamojskie	503	Żyrardów, woj. skierniewickie	588
Koźminek, woj. kaliskie	504	Orzesze, woj. katowickie	590
Bytów, woj. włocławskie	505	Mława, woj. ciechanowskie	592
Borzęcin, woj. tarnowskie	505	Ozorków, woj. łódzkie	593

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Wśród wymienionych powyżej gmin zdecydowanie wyróżnia się gmina wiejska Kleszczów, w której dochód na mieszkańca wynosi 5 371 zł. Doskonała sytuacja finansowa tej gminy wynika z położenia na jej terenie elektrowni i kopalni odkrywkowej węgla brunatnego. Opłaty jakie wpływają na rachunek gminy za dewastowanie środowiska naturalnego stanowią główną część jej wpływów budżetowych. Z połączenia wysokich dochodów i efektywnego nimi zarządzania powstała najbogatsza gmina wiejska w Polsce, w której rozwija się drobny przemysł, corocznie inwestuje się około 25 mln zł i poprawia się infrastruktura lokalna.⁽²⁾

Gmina ta jest jednak swoistym ewenementem w skali kraju, a jej wysokie dochody są w dużej mierze skutkiem „szczęśliwego” położenia. W związku z tym przy badaniu zróżnicowania wewnątrzregionalnego została ona pominięta.

W skali kraju o przestrzennym zróżnicowaniu dochodów świadczy wartość współczynnika zmienności, który dla wszystkich badanych gmin wynosił 31%. Jest to dowodem na to, iż w Polsce istnieją zarówno gminy o bardzo wysokich dochodach ogólnych jak i o bardzo niskich. W porównaniu jednak do obliczonego w dalszej części pracy współczynnika zmienności dla dochodów własnych, który wynosi 67% jest to wartość znacznie mniejsza. Tu bowiem ujawnia się wyrównujące działanie subwencji, które wchodzi w skład dochodów ogólnych i których zadaniem jest niwelowanie przynajmniej w pewnym stopniu ogromnych różnic w sytuacji finansowej gmin.

Zróżnicowanie dochodów ogólnych w ujęciu regionalnym (województwami) przybrało inną postać aniżeli w ujęciu lokalnym. Współczynnik zmienności wynosił tu 14%, świadczy to o mniejszym zróżnicowaniu dochodów gmin między poszczególnymi województwami. Jest to zrozumiałe, gdyż w każdym województwie znajdują się gminy o wyższych i o niższych dochodach, które zostały uśrednione w ich obrębie.

Najwyższe przeciętne dochody ogólne na 1 mieszkańca osiągnęły gminy wiejskie w województwach: legnickim (1 042 zł), wrocławskim (953 zł), warszawskim (915 zł), szczecińskim (889 zł), jeleniogórskim (879 zł).

Województwa o najniższych dochodach na 1 mieszkańca to: wrocławskie (602 zł), zamojskie (610 zł), częstochowskie (612 zł), radomskie (618 zł), skiernewickie (619 zł).

Wielkość dochodów ogólnych gmin wiejskich w przeliczeniu na 1 mieszkańca w województwach w skali całego kraju przedstawiono na wykresie słupkowym (rys. 4), natomiast ich rozkład w kraju na kartogramie (rys. 3).

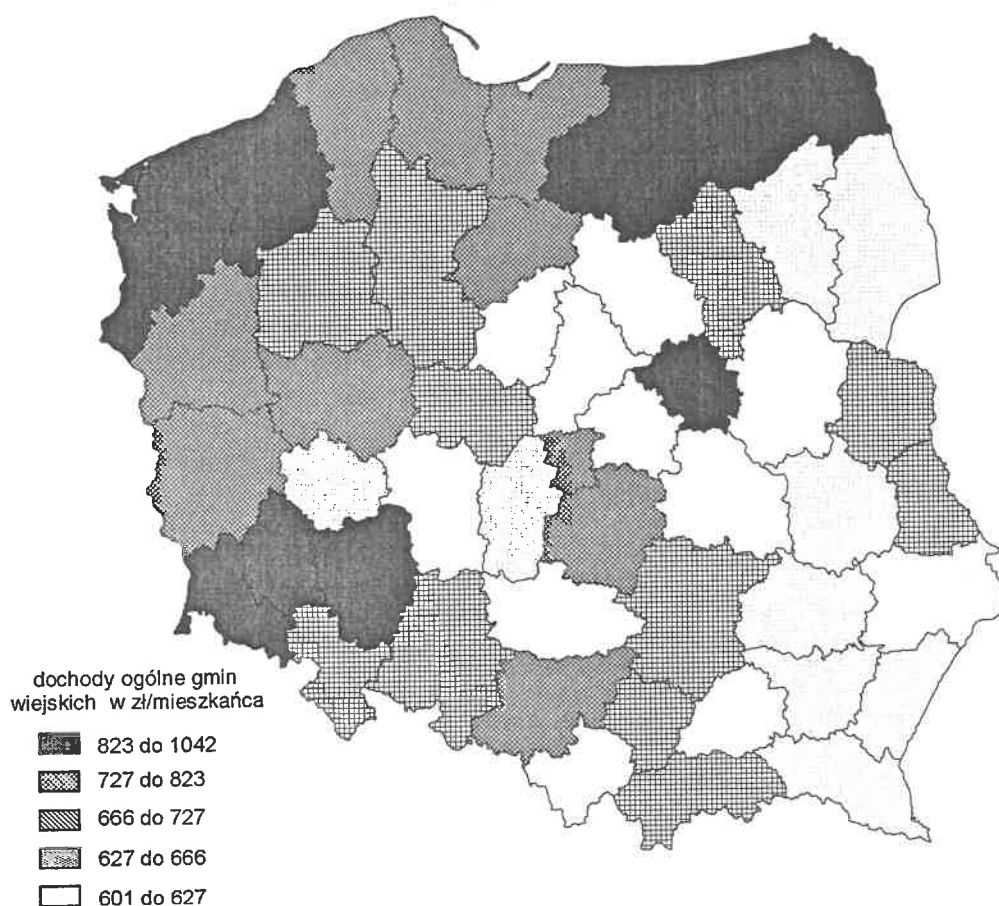
Z przedstawionej mapy wynika, że województwa o najwyższych dochodach ogólnych na 1 mieszkańca położone są w przeważającej liczbie w północno-zachodniej części kraju i częściowo w pasie południowo-zachodnim

(2) Ekstraklasa burmistrzów i wójtów. Wprost nr 39, 1998 r.

(za wyjątkiem województwa piotrkowskiego i warszawskiego). Są to tereny o wynikającym już z tradycji lepszym rozwoju gospodarczym lub tereny nadmorskie. Historycznie należały one do byłego zaboru pruskiego, który charakteryzował się dynamicznym rozwojem zarówno infrastrukturalnym jak i gospodarczym.

Rysunek 3

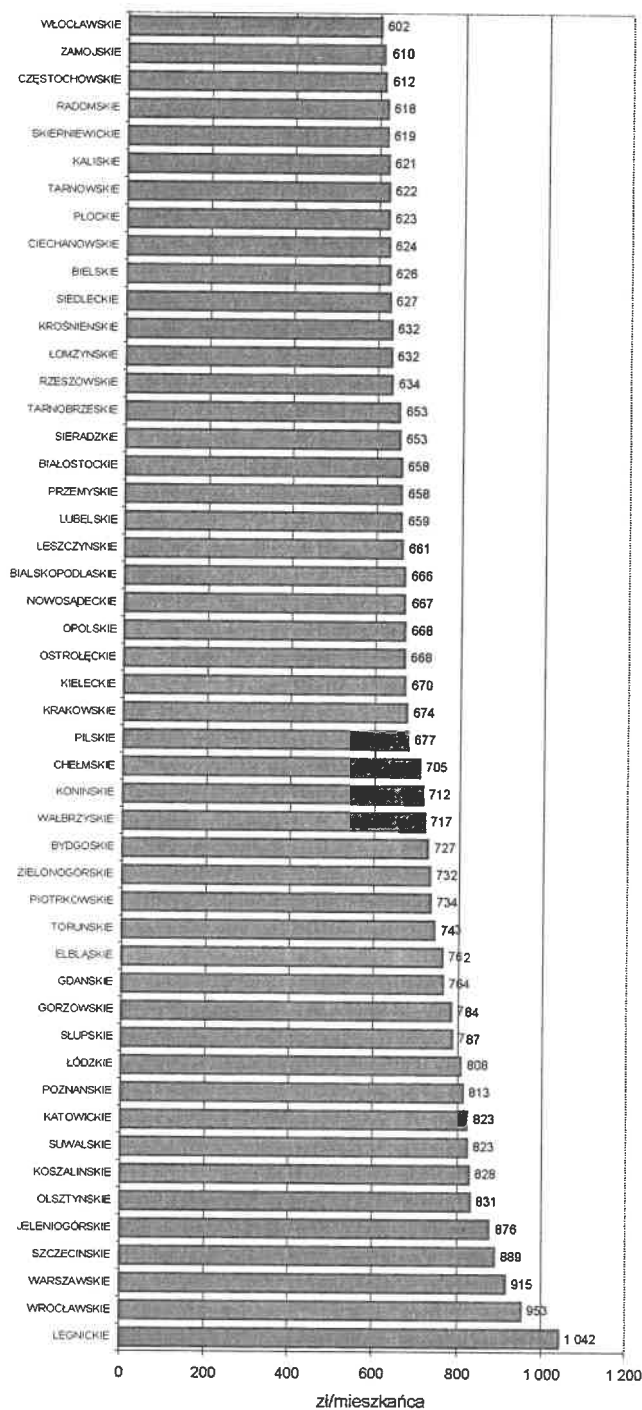
Zróżnicowanie przestrzenne dochodów ogólnych w gminach wiejskich w przeliczeniu na 1 mieszkańca w 1996 r. (średnie dla województw)



Województwa zaś o najniższych dochodach ogólnych na 1 mieszkańca, generalnie ułożone są w środkowej części kraju i na wschodzie. Poza dwoma województwami w pasie Polski południowej.

Rysunek 4

Średnie dochody ogólne na 1 mieszkańca w gminach wiejskich
według województw w 1996 roku



Wyraźne zróżnicowanie dochodowe występuje także w obrębie pojedynczych województw. Współczynnik zmienności wewnątrzregionalnej zawiera się w przedziale od 8% (dla województw: bydgoskiego, pilskiego, skierniewickiego) do 57% (dla województwa wrocławskiego). Średni dochód ogólny na 1 mieszkańca w tym województwie wynosi 917 zł. Kwota ta jest więc wyższa od średniego dochodu ogólnego (średnia arytmetyczna) na 1 mieszkańca gmin wiejskich w kraju, który wynosił 710 zł. Natomiast w województwach o współczynniku zmienności 8% dochód średni na 1 mieszkańca waha się od 623 zł (skierniewickie) do 688 zł (pilskie), co jest kwotą niewiele mniejszą od średniej krajowej.

Tak duża rozpiętość współczynnika zmienności świadczy jednak o tym, że w niektórych regionach sytuacja dochodowa gmin jest znacznie bardziej zróżnicowana niż średnio **w całym kraju** (współczynnik zmienności 31%).

Z analizy tej wynika, że województwa charakteryzujące się wysokim poziomem dochodów ogólnych, zazwyczaj mają także wysoki współczynnik zmienności, co pozwala dojść do wniosku, że na ich terenie mogą występować zarazem gminy o bardzo wysokich i bardzo niskich dochodach budżetowych.

Dochody ogólne stanowią kategorię, która nie pozwala stwierdzić w jakim stopniu sytuacja finansowa gminy zależy od jej faktycznych możliwości dochodowych, a w jakim od państwa i jego polityki. Polityki mającej na celu wyrównanie dochodów gmin realizowanej przez system dotacji i subwencji.

Udział poszczególnych rodzajów dochodów gmin wiejskich przedstawiono w tabeli 4.

Tabela 4

Struktura dochodów ogólnych gmin wiejskich w Polsce w latach 1995-1996
(w %)

Lata	Dochody własne	Subwencje i dotacje	Dochody pozabudżetowe
1995	60,8	37,0	2,3
1996	43,8	53,1	3,1

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych statystycznych GUS.

W 1996 r. w gminach wiejskich 53,1% ogólnych dochodów pochodziło z dotacji i subwencji, zaś w 1995 r. tylko 37%. Zwiększenie w budżecie udziału dotacji i subwencji nastąpiło w związku z wliczeniem do subwencji ogólnej subwencji na zadania oświatowe (w związku z przekazaniem gminom finansowania szkół). Spadek zaś dochodów własnych spowodowany był m.in. zmianą zasad udziału gmin w podatku dochodowym od osób fizycznych. Mimo niewielkiego znaczenia tej kategorii wpływów w budżetach gmin w badanym okresie na uwagę zasługuje nieznaczny wzrost udziału środków pozabudżetowych przeznaczonych na finansowanie zadań gmin.

2. Zróżnicowanie dochodów własnych gmin w ujęciu lokalnym, regionalnym i wewnątrzregionalnym

Dochody własne są bardzo ważną kategorią zawartą w budżecie gminy. Składają się na nią podatki, udziały gminy w podatkach, opłaty i dochody majątkowe. Od ich poziomu zależy realizacja zadań własnych gminy, którymi są między innymi sprawy gminnych dróg, ulic i mostów, ochrony zdrowia i opieki społecznej, oświaty, porządku publicznego i lokalnego transportu zbiorowego. Dodatkowo zadania własne są finansowane z subwencji (ogólnej, oświatowej i wyrównawczej). Działania podejmowane w ramach zadań własnych dotyczą spraw najbardziej bezpośrednio interesujących mieszkańców gminy. Należy tu więc nadmienić, że im wyższy poziom dochodów własnych, tym lepiej zaspokojone potrzeby społeczne i większa niezależność finansowa gminy.

W 1996 r. gminy wiejskie w Polsce osiągnęły łącznie 3,3 mld zł dochodów własnych, z czego średnio na 1 mieszkańca przypadała kwota 306 zł.

Na rysunku 5 przedstawiono wysokość dochodów własnych gmin wiejskich na 1 mieszkańca w 1996 r. średnio w województwach. Województwa o najwyższych wskaźnikach dochodów na 1 mieszkańca leżą w południowo-zachodnim pasie Polski i częściowo północnym (oprócz województw warszawskiego i piotrkowskiego). Najniższymi zaś tymi wskaźnikami charakteryzują się województwa Polski południowo-wschodniej i wschodniej. Wyjątek stanowią, w tej grupie dochodowej, województwa: wrocławskie i sieradzkie.

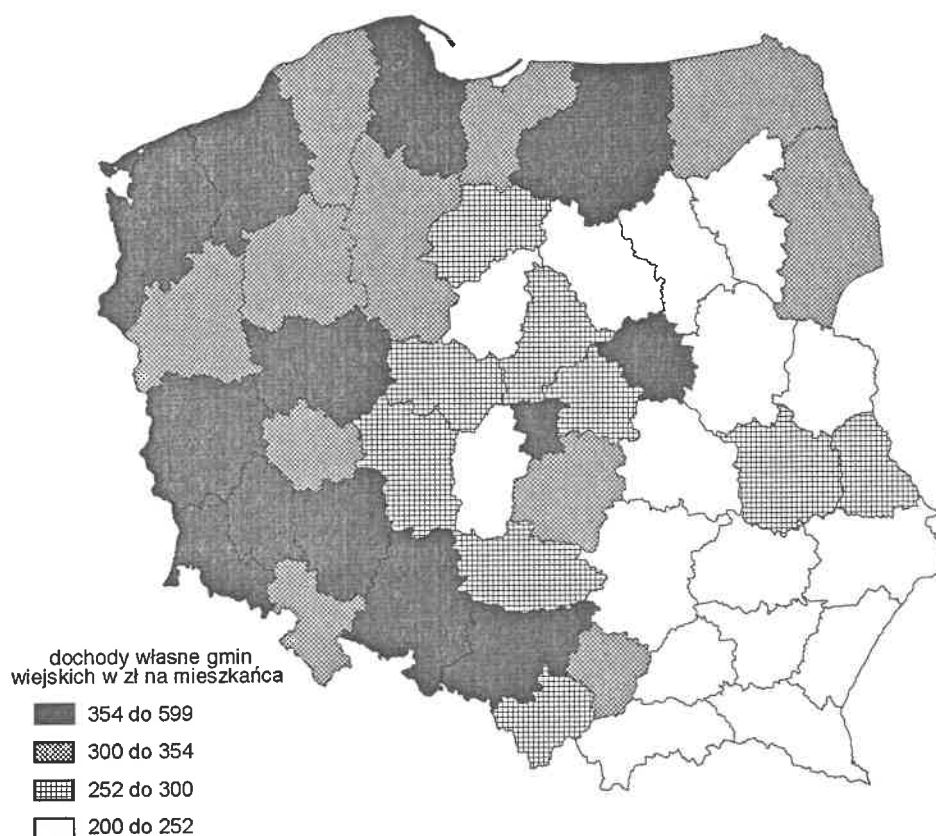
Współczynnik zmienności dochodów własnych przyjął wyższą wartość (67%) niż analogiczny dochodów ogólnych (31%). W skali całego kraju poziom dochodów własnych na 1 mieszkańca wahał się w przedziale od 5 098 zł (dochód maksymalny - gmina Kleszczów) do 118 zł (dochód minimalny - gmina Lipnica).

Wysoki poziom dochodów budżetowych tej gminy (zarówno ogólnych jak i własnych) jest jednak wynikiem niebywałej gospodarności i rezultatem doskonałego zarządzania. Wykorzystując swe położenie blisko Wrocławia gmina zainwestowała w budowę centrum handlowego. Przekwalifikowując ziemię rolne na budowlane, uzbrajając je i pomagając przyszłym inwestorom w załatwianiu formalności przyciągnęła na swoje tereny ogromny kapitał (Cadbury, Ikea, Makro Cash and Carry). Stało się to możliwe dzięki profesjonalnej promocji (katalogi rozsyłane do ambasad, reklama w mediach). W efekcie gmina w przeciągu kilku lat zmieniła się z **najbiedniejszej w województwie** na najbogatszą w kraju. Sukces ten analizowany jest i propagowany przez „Financial Times” i BBC.⁽³⁾ W odróżnieniu od Kleszczowa jest to gmina, która swój sukces zawdzięcza ogromnej aktywności społeczności lokalnej (jej liderów) i realizacji trafnie dobranych projektów.

(3) Ekstraklasa burmistrzów i wójtów. Wprost nr 39, 1998 r.

Rysunek 5

Zróżnicowanie przestrzenne dochodów własnych w gminach wiejskich w przeliczeniu na 1 mieszkańca w 1996 r. (średnie dla województw)



W tabeli 5 i 6 zamieszczono wykaz gmin o najwyższych i najniższych średnich dochodach własnych na 1 mieszkańca w zł.

Z danych zawartych w tabeli 5 wynika, że gminą wiejską o najwyższych dochodach własnych na 1 mieszkańca jest gmina Kleszczów, która osiąga również najwyższe dochody ogólne. Podobnie przedstawia się sytuacja drugiej pod tym względem gminy wiejskiej w Polsce – Kobierzyce.

Tabela 5

**Gminy wiejskie i miejskie o najwyższych dochodach budżetowych własnych
na 1 mieszkańca w 1996 roku**

Nazwa gminy wiejskiej, województwo	Średni dochód własny na 1 mieszkańca w zł	Nazwa gminy miejskiej, województwo	Średni dochód własny na 1 mieszkańca w zł
Kleszczów, woj. piotrkowskie	5 098	Łęknica, woj. zielonogórskie	3 513
Kobierzyce, woj. wrocławskie	2 922	Krynica Morska, woj. elbląskie	2 120
Rewal, woj. szczecińskie	2 209	Czeladź, woj. katowickie	1 698
Puchaczów, woj. lubelskie	1 814	Jastarnia, woj. gdańskie	1 304
Lubin, woj. legnickie	1 617	Karpacz, woj. jeleniogórskie	1 290
Mielno, woj. koszalińskie	1 499	Aglomeracja warszawska	1 247
Rudna, woj. legnickie	1 408	Kostrzyn, woj. gorzowskie	1 000
Sitkówka, woj. kieleckie	1 335	Łeba, woj. śląskie	992
Markłowice, woj. katowickie	1 213	Sopot, woj. gdańskie	974
Omontowice, woj. katowickie	1 155	Śląsk, woj. katowickie	952
Stare Babice, woj. warszawskie	1 131	Aglomeracja poznańska	887
Tamowo Podgórne, woj. poznańskie	1 104	Płock, woj. płockie	885
Krupski Młyn, woj. katowickie	1 078	Ząbki, woj. warszawskie	885
Przykona, woj. konińskie	1 043	Bukowno, woj. katowickie	860
Jerzmanowa, woj. legnickie	1 039	Chorzów, woj. katowickie	835
Gierałtowice, woj. katowickie	1 016	Bieruń, woj. katowickie	834
Mszana, woj. katowickie	1 015	Katowice, woj. katowickie	820
Dziwnów, woj. szczecińskie	1 003	Legnica, woj. legnickie	810
Chełm Śląski, woj. katowickie	1 002	Dąbrowa Górnicza, woj. katowickie	793
Pszczew, woj. gorzowskie	978	Rzeszów, woj. rzeszowskie	772

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Spośród dwudziestu gmin o najniższych dochodach własnych na 1 mieszkańca aż dziewięć to gminy wiejskie województwa nowosądeckiego.

W tabelach 5 i 6 umieszczono również dwadzieścia gmin miejskich o najwyższych i najniższych dochodach własnych na 1 mieszkańca. Wyniki porównania dwudziestu skrajnych gmin miejskich i wiejskich pod względem poziomu dochodów własnych na 1 mieszkańca są identyczne jak w przypadku omawianych wcześniej dochodów ogólnych (tabele 2 i 3), to znaczy dochody własne gmin wiejskich, w przeliczeniu na 1 mieszkańca, w grupie gmin o najwyższych dochodach są wyższe niż analogiczne dochody w gminach miejskich. W grupie gmin o najniższych dochodach własnych w przeliczeniu na 1 mieszkańca wyższe dochody uzyskały gminy miejskie.

Tabela 6

**Gminy wiejskie i miejskie o najniższych dochodach budżetowych
własnych na 1 mieszkańca w 1996 roku**

Nazwa gminy wiejskiej, województwo	Średni dochód własny na 1 mieszkańca w zł	Nazwa gminy miejskiej, województwo	Średni dochód własny na 1 mieszkańca w zł
Lipnica Wielka, woj. nowosądeckie	118	Nieszawa, woj. włocławskie	192
Dzwola, woj. tarnobrzskie	130	Grybów, woj. nowosądeckie	219
Łukowica, woj. nowosądeckie	130	Kolno, woj. łomżyńskie	237
Grybów, woj. nowosądeckie	133	Kalety, woj. częstochowskie	250
Kamionka, woj. nowosądeckie	135	Działdowo, woj. ciechanowskie	255
Brzyska, woj. krośnieńskie	137	Dynów, woj. przemyskie	257
Mirów, woj. radomskie	140	Aleksandrów Kujawski, woj. włocławskie	262
Lubień, woj. nowosądeckie	140	Terespol, woj. białkopodlaskie	264
Ochońnica, woj. nowosądeckie	142	Hajnówka, woj. białostockie	265
Jordanów, woj. nowosądeckie	143	Raciąż, woj. ciechanowskie	268
Mniów, woj. kieleckie	143	Hrubieszów, woj. zamojskie	276
Bieliny, woj. kieleckie	144	Sejny, woj. suwalskie	278
Wojcieszków, woj. siedleckie	144	Jedlina-Zdrój, woj. wałbrzyskie	279
Turośl, woj. łomżyńskie	145	Lipno, woj. włocławskie	282
Bobrowniki, woj. włocławskie	145	Przasnysz, woj. ostrołęckie	282
Łuzna, woj. nowosądeckie	145	Łomża, woj. łomżyńskie	283
Jeżowe, woj. tarnobrzskie	146	Tarnobrzeg, woj. tarnobrzskie	283
Radziłów, woj. łomżyńskie	147	Skarżysko Kamienna, woj. kieleckie	284
Jodłowa, woj. tarnowskie	147	Boguszów Gorce, woj. wałbrzyskie	286
Bystra-Sidzina, woj. nowosądeckie	148	Lubaczów, woj. przemyskie	287

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Wśród gmin miejskich na pierwsze miejsce wysuwa się Łęknica. Gmina ta osiąga najwyższe dochody na 1 mieszkańca zarówno w kategorii dochodów ogólnych, jak i własnych. Jest ona położona w województwie zielonogórskim, tuż przy granicy z Niemcami. Swoją sukces i wysokie dochody zawdzięcza dobremu zarządzaniu, nieustannym inwestycjom i opłatom z bardzo dobrze prosperującego przygranicznego targowiska (w Łęknicy mającej 2,5 tys. mieszkańców działa 2 tysiące punktów handlowych).⁽⁴⁾

Obserwując regionalne zróżnicowanie dochodów własnych należy stwierdzić że, najwyższy ich poziom na 1 mieszkańca osiągają województwa: legnickie (599 zł), warszawskie (588 zł), wrocławskie (572 zł), katowickie (527 zł), szczecińskie (491 zł). Województwami o najniższym poziomie dochodów własnych

(4) Ekstraklasa burmistrzów i wójtów. Wprost nr 39, 1998 r.

na 1 mieszkańca są zaś województwa: krośnieńskie (200 zł), radomskie (204 zł), tarnowskie (213 zł), łomżyńskie (214 zł), siedleckie (216 zł). Współczynnik zmienności dochodów własnych wśród wszystkich województw wynosi 32%.

Inny stopień zróżnicowania dochodów własnych był obserwowany w poszczególnych województwach. Współczynnik zmienności wewnątrzregionalnej zawierał się bowiem w przedziale od 14% w województwie pilskim do 79% w: lubelskim, szczecińskim i 96% w województwie wrocławskim. W województwie o tak wysokim współczynniku zmienności różnica między dochodem własnym gminy o jego maksymalnym poziomie (2992 zł) na mieszkańca, a tym rodzajem dochodu o minimalnym poziomie (309 zł) na mieszkańca wynosi 2 683 zł. Średni dochód własny na mieszkańca w tym województwie wyliczony przy użyciu średniej arytmetycznej wynosi 535 zł, a odchylenie standardowe 516 zł.

Rozpiętość ta świadczy o ogromnej różnicy w sytuacji finansowej gmin w analizowanym województwie (woj. wrocławskie).

3. Zróżnicowanie poziomu dochodów gmin w zależności od liczby mieszkańców i struktury dochodów

W tej części opracowania dokonano analizy dochodów w zależności od wielkości gminy wyrażonej liczbą jej mieszkańców.

Poziom i strukturę dochodów w grupach gmin zróżnicowanych pod względem liczby ludności w 1996 r. przedstawiono w tabeli 7.

Z przedstawionych danych wynika, że wraz ze wzrostem liczby ludności w gminie zmniejsza się poziom dochodów ogólnych na 1 mieszkańca. Zależność ta jest najbardziej widoczna w gminach o liczbie ludności do 2,5 tysiąca (834 zł. na 1 mieszkańca) i od 2,5 do 5 tysięcy (753 zł. na 1 mieszkańca). W porównywanych grupach gmin różnica w poziomie dochodów wynosiła 81 zł na 1 mieszkańca. W pozostałych grupach różnice te są znikome.

Tabela 7

Poziom i struktura dochodów gmin wiejskich w zależności od liczby ludności w 1996 roku

Liczba ludności w gminie	Liczba gmin	Dochód ogólny w zł/ 1 mieszk.*	Dochód własny w zł/ 1 mieszk.*	Udział % dochodów własnych	Subwencje i dotacje %	Dochody pozabudżetowe %
do 2.5 tys.	23	834	259	35	60	4,2
2.5 – 5 tys.	506	753	319	42	54	4
5-10 tys.	870	700	299	43	54	3,4
10-15 tys.	170	699	304	44	53	3,2
pow. 15 tys.	40	698	306	44	53	3,1

*Poziom dochodów ogólnych i własnych został obliczony jako średnia ważona liczbą mieszkańców w poszczególnych grupach gmin.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Powyższe zależności poddano analizie statystycznej wykorzystując rachunek korelacji. Współczynnik korelacji między liczbą ludności w gminie, a poziomem dochodów ogólnych na mieszkańca wynosi $-0,52$ co oznacza, iż wraz ze wzrostem liczby ludności wielkość dochodów ogólnych w przeliczeniu na 1 mieszkańca zmniejsza się.

Podobnie ukształtowała się wartość współczynnika korelacji między liczbą ludności w gminie a poziomem dochodów własnych na 1 mieszkańca. Obliczony współczynnik wynosi $-0,004$. Oznacza to, że silniejszy związek występował między liczbą ludności w gminie a poziomem dochodów ogólnych niż między liczbą ludności w gminie a poziomem dochodów własnych na 1 mieszkańca.

Poziom obu obliczonych współczynników korelacji był mniejszy niż wartość graniczna, wynosząca przy założonym poziomie istotności $0,05 - 0,2199$. Stąd hipotezę o zależności poziomu dochodów na 1 mieszkańca od liczby ludności w gminie należy odrzucić jako statystycznie nie udowodnioną.

Natomiast silniejszy związek występuje pomiędzy wielkością gmin wyrażoną liczbą jej mieszkańców a strukturą dochodów.

W gminach większych udział subwencji i dotacji w dochodach jest niższy, a udział dochodów własnych (łącznie udział dochodów lokalnych i podatków dochodowych) większy. Świadczy to o większej samowystarczalności i mniejszym uzależnieniu tych gmin od budżetu państwa.

Interesującym zagadnieniem jest także liczebność gmin w poszczególnych przedziałach dochodowych.

Większość, bo ponad 700 gmin wiejskich w Polsce ma dochody własne na 1 mieszkańca w wysokości od 200 do 300 złotych, co jest poniżej średniego dochodu, który kształtuje się na poziomie 306 zł (ważony liczbą ludności). Drugą pod względem liczności – w 400 gminach, dochody własne wynoszą od 300 do 400 zł.

Wyjątki stanowią zaś gminy o dochodach powyżej 600 zł i więcej. Jest to około 10 i mniej gmin w poszczególnych przedziałach dochodowych.

Po dodaniu do dochodów własnych subwencji i dotacji powstają dochody ogólne.

W powyższej analizie dochodów ogólnych gmin wiejskich uległa przesunięciu najliczniejsza grupa gmin do przedziału dochodowego od 600 do 700 zł na 1 mieszkańca. W tej grupie dochodowej mieści się obecnie około 620 gmin. Gmin o dochodach od 500 do 600 zł na 1 mieszkańca jest 350 zaś w przedziale od 700 do 800 zł. na 1 mieszkańca jest także około 350 gmin.

Dochody powyżej 1000 zł na 1 mieszkańca są uzyskiwane bardzo rzadko, wyjątkowo tylko 78 gmin wiejskich, czyli około 5% ogólnej ich liczby osiągnęło taki poziom dochodów.

Po dodaniu do dochodów własnych subwencji i dotacji znacznej zmianie uległo rozłożenie gmin w poszczególnych przedziałach dochodowych. Z najlicz-

niejszego przedziału o dochodach własnych w granicach 200-300 zł najbardziej liczny stał się przedział 600 -700.

Analiza korelacji wykazała, że poziom dochodu ogólnego w przeliczeniu na 1 mieszkańca zależy w znacznej mierze od: podatków od nieruchomości (wsp. korelacji 0,5) i podatku dochodowego od osób prawnych (wsp. korelacji 0,43). Poziom dochodów własnych na 1 mieszkańca zależał natomiast najsilniej od wielkości wpływów z podatku od nieruchomości (0,61), wpływów z podatku dochodowego ogółem (0,17), przy czym silna była ich zależność od podatku dochodowego od osób prawnych – współczynnik korelacji wynosił tu 0,50. Wartość graniczna dla wskaźników korelacji przy poziomie istotności równym 0,05 wynosi 0,22.

Podsumowanie

Wyniki badań przedstawione w tym opracowaniu upoważniają do sformułowania następujących wniosków:

1. Poziom ekonomiczny gmin wiejskich w Polsce wyrażający się w wysokości ich dochodów zarówno ogólnych jak i własnych jest na terenie kraju silnie zróżnicowany.
2. Zróżnicowanie dochodów w ujęciu lokalnym jest większe niż w ujęciu regionalnym. Dowodzi to, że w większych jednostkach administracyjnych (przyjmując za takie województwa) następuje uśrednienie danych co jedynie sprawia wrażenie lepszej pod tym względem sytuacji
3. Większym zróżnicowaniem charakteryzują się dochody własne niż ogólne, co jest wynikiem wyrównawczego działania subwencji i dotacji.