

*Agnieszka Kozera*  
*Uniwersytet Przyrodniczy w Poznaniu*

## **Własny potencjał dochodowy gmin wiejskich w Polsce**

### **OWN INCOME POTENTIAL OF RURAL COMMUNES IN POLAND**

*Własny potencjał dochodowy samorządów gminnych stanowi jeden z czynników pozwalających kreować stabilny rozwój lokalny. Jego poziom, jak i struktura są jednak silnie zróżnicowane nie tylko pomiędzy gminami różnych typów administracyjnych, ale także wewnątrz tych grup, a szczególnie wśród gmin wiejskich. Celem głównym artykułu jest analiza kształtowania się własnego potencjału dochodowego wśród gmin wiejskich w Polsce. Analizie poddano kształtowanie się własnego potencjału dochodowego gmin wiejskich na tle pozostałych typów administracyjnych gmin w latach 2007-2016, a także wewnętrzne zróżnicowanie gmin wiejskich w tym zakresie w zależności od reprezentowanego typu funkcjonalnego. Badania przeprowadzono w oparciu o dane statystyczne pochodzące z Banku Danych Lokalnych Głównego Urzędu Statystycznego, które przetworzono z wykorzystaniem podstawowych metod statystyki opisowej i metod taksonomicznych.*

**Słowa kluczowe:** własny potencjał dochodowy, dochody własne, gminy, gminy wiejskie, typy funkcjonalne

#### **Wstęp**

Własny potencjał dochodowy samorządów gminnych, do którego zdaniem Lubińskiej i zespołu<sup>1</sup> zalicza się większość źródeł dochodów własnych, stanowi jeden z czynników pozwalających kreować stabilny rozwój lokalny. Dochody własne podmiotów sektora samorządowego to takie, w przypadku których występuje władztwo podatkowe, posiadanie własności określonych źródeł dochodów albo posiadanie uprawnień do wprowadzania i kształtowania określonych dochodów<sup>2</sup>. Zgodnie z Konstytucją RP, dochodami własnymi JST są natomiast dochody, które nie stanowią subwencji ogólnej i dotacji celowych z budżetu państwa. W tym wymiarze do dochodów własnych JST zaliczane są również dochody z tytułu udziałów we wpływach z podatków dochodowych stanowiących dochód budżetu państwa. To właśnie ta kategoria dochodów daje możliwość zmiany między innymi poziomu rozwoju infrastruktury społeczno-gospodarczej, zwiększenia innowacyjności oraz poprawy warunków i poziomu życia społeczności lokalnej. Poziom dochodów własnych *per capita*, a także ich udział w

<sup>1</sup> T. Lubińska, S. Franek, M. Będzieszak: Potencjał dochodowy samorządu terytorialnego w Polsce na tle zmian ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, Difin, Warszawa 2007.

<sup>2</sup> M. Jastrzębska: Finanse jednostek samorządu terytorialnego, LEX Wolters Kluwer, Warszawa 2012.

dochodach ogółem należą jednocześnie do głównych wskaźników obrazujących samodzielność (autonomię) finansową tych podmiotów<sup>3,4</sup>.

Własny potencjał dochodowy samorządów gminnych, jego poziom i struktura uwarunkowany jest wieloma czynnikami, w tym wyróżnić można uwarunkowania prawne, przestrzenne (lokalizacja, dostępność komunikacyjna), poziom zurbanizowania terenu, potencjał demograficzny i gospodarczy danej JST<sup>5</sup>. Wśród ogółu samorządów gminnych, ze względu na niższy poziom rozwoju społeczno-gospodarczego, własny potencjał dochodowy gmin wiejskich jest niższy w relacji do gmin miejskich i miejsko-wiejskich. Większość gmin wiejskich w Polsce pełni bowiem nadal funkcje typowe dla obszarów wiejskich – rolnicze, co przekłada się na niski poziom własnego potencjału dochodowego tych podmiotów. W ostatnich latach, a zwłaszcza w warunkach integracji europejskiej, zmiany ulegają jednak funkcje pełnione przez gminy wiejskie, które warunkują poziom, jak i strukturę dochodów własnych gromadzonych przez te podmioty. Wiele z nich, a zwłaszcza te położone w bliskiej odległości od głównych metropolii, zmienia charakter pełnionych funkcji – z typowo rolniczych na rezydencjalno-usługowe<sup>6</sup>. Z uwagi na znaczenie gmin wiejskich, które stanowią największą zbiorowość ogółu samorządów gminnych (ponad 60%) i zajmują ponad 90% powierzchni kraju<sup>7</sup>, analiza sytuacji finansowej tych podmiotów, ze szczególnym uwzględnieniem źródeł ich finansowania jakim są dochody własne, należy do ważnych z ekonomicznego i społecznego punktu widzenia zagadnień badawczych.

Celem głównym artykułu jest analiza kształtowania się własnego potencjału dochodowego gmin wiejskich w Polsce. Badania empiryczne przeprowadzono w dwóch etapach. W pierwszym analizie poddano kształtowanie się poziomu własnego potencjału dochodowego gmin wiejskich na tle pozostałych typów administracyjnych gmin w latach 2007-2016, natomiast w drugim przeprowadzono badania dotyczące wewnętrznego zróżnicowania gmin wiejskich w tym zakresie w zależności od reprezentowanego typu funkcjonalnego.

## **Materiały źródłowe i metody badawcze**

Badania empiryczne dotyczące kształtowania się własnego potencjału dochodowego gmin wiejskich przeprowadzono na podstawie danych pochodzących z *Banku Danych Lokalnych* Głównego Urzędu Statystycznego. W pierwszym etapie badań, analizując kształtowanie się własnego potencjału dochodowego gmin wiejskich na tle pozostałych typów administracyjnych, zgromadzone dane przetworzono z wykorzystaniem podstawowych metod statystyki opisowej. W drugim etapie badań, w celu określenia wewnętrznego zróżnicowania gmin wiejskich w zakresie posiadanego

---

<sup>3</sup> K. Surówka: Samodzielność finansowa samorządu terytorialnego w Polsce, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2013.

<sup>4</sup> M. Poniatowicz: Determinanty autonomii dochodowej samorządu terytorialnego w Polsce, *Nauki o Finansach*, 1 (22), Wrocław 2015, s. 11-30.

<sup>5</sup> A. Standar, A. Kozera: Uwarunkowania społeczno-ekonomiczne kształtowania się poziomu własnego potencjału dochodowego gmin wiejskich województwa wielkopolskiego, *Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia*, 1 (85), Szczecin 2017, s. 695-707.

<sup>6</sup> A. Rosner, M. Stanny: Monitoring rozwoju obszarów wiejskich – Etap II, Fundacja Europejski Fundusz Rozwoju Wsi i Rolnictwa, Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN, Warszawa 2016.

<sup>7</sup> Bank Danych Lokalnych, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa ([www.stat.gov.pl/bdl](http://www.stat.gov.pl/bdl)), dostęp: 22.10.2017).

własnego potencjału dochodowego oraz w celu określenia występujących współzależności pomiędzy własnym potencjałem dochodowym a typem funkcjonalnym gmin wiejskich, przeprowadzono identyfikację ich struktury funkcjonalnej, a następnie analizie poddano kształtowanie się poziomu i struktury dochodów własnych badanych gmin według wyodrębnionych typów.

Obszary wiejskie tradycyjnie kojarzy się z funkcjami rolniczymi. Znaczenie funkcji dotyczących produkcji żywności i surowców żywnościowych, jak zauważa Niedzielski<sup>8</sup> maleje na rzecz produkcyjnych funkcji nierolniczych (np. surowce energetyczne, pozarolnicza działalność gospodarcza). Na obszarach wiejskich, zwłaszcza po wejściu Polski w struktury europejskie, rozwijają się także funkcje rezydencjalne i usługowe. W literaturze funkcje pełnione przez gminy określane są m.in. poprzez strukturę pracujących oraz mierniki skali działalności. W celu rozpoznania typów funkcjonalnych gmin wiejskich w Polsce posłużono się metodami taksonomicznymi<sup>9</sup>. Konstrukcja typów funkcjonalnych gmin wiejskich obejmowała następujące etapy<sup>10</sup>: wybór cech prostych opisujących pełnione przez gminy funkcje<sup>11</sup> (etap 1.), dokonanie standaryzacji wartości cech prostych (etap 2.), przeprowadzenie klasyfikacji gmin wiejskich metodą Warda i *k*-średnich<sup>12</sup> (etap 3.), identyfikacja typów funkcjonalnych gmin wiejskich, ich opis i delimitacja przestrzenna (etap 4.).

### **Własny potencjał dochodowy gmin wiejskich na tle pozostałych typów administracyjnych gmin**

W literaturze przedmiotu można odnaleźć różne podejścia metodyczne do pomiaru potencjału finansowego JST. Jednym z nich, jak wskazuje Filipiak<sup>13</sup> jest koncepcja pomiaru własnego potencjału finansowego, jako składowej całkowitego potencjału finansowego. Własny potencjał finansowy należy utożsamiać z pojęciem własnego potencjału dochodowego. Jego analiza jest niezwykle ważna z punktu widzenia samodzielności finansowej JST, jak również analiza sytuacji dochodowej w oparciu o osiągnięte dochody o charakterze stabilnym, pozwala określić długookresową zdolność samorządów do finansowania realizowanych przez nie zadań. Stabilne źródła dochodów bieżących to takie, które zapewniają cykliczne, w bardzo wysokim stopniu przewidywalne wpływy do budżetu JST oraz nie wygasają po upływie krótkiego okresu

<sup>8</sup> E. Niedzielski: Funkcje obszarów wiejskich i ich rozwój, *Zagadnienia Ekonomiki Rolnej*, 343 (3), Warszawa 2015, s. 84-93.

<sup>9</sup> F. Wysocki: *Metody taksonomiczne w rozpoznawaniu typów ekonomicznych rolnictwa i obszarów wiejskich*, Wydawnictwo Uniwersytetu Przyrodniczego w Poznaniu, Poznań 2010.

<sup>10</sup> Typy funkcjonalne gmin wiejskich w Polsce opracowano na podstawie danych z 2015 roku. Badania te przeprowadzono we współautorstwie z dr Romaną Głowicką-Wołoszyn i zaprezentowano na konferencji naukowej „*Statystyka na usługach gospodarki żywnościowej III*”, organizowanej przez Uniwersytet Rolniczy w Krakowie w dniach 8-10 czerwca 2016 roku.

<sup>11</sup> W celu identyfikacji typów funkcjonalnych gmin wiejskich wykorzystano około 20 cech prostych obrazujących pełnione przez gminy funkcje rezydencjalne, przemysłowo-usługowe, rolnicze i turystyczne.

<sup>12</sup> Na podstawie dendrogramu uzyskanego przy wykorzystaniu metody Warda dokonano ustalenia najlepszej liczby klas typologicznych. Metoda *k*-średnich posłużyła natomiast do przeprowadzenia klasyfikacji wynikowej.

<sup>13</sup> B. Filipiak: Podatkowe czynniki kształtujące potencjał finansowy jednostek samorządu terytorialnego, *Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia*, 1 (79), Szczecin 2016, s. 643-653.

czasu<sup>14</sup>. Kategoria własnego potencjału dochodowego obejmuje więc większość źródeł dochodów własnych JST. Kształtowanie się poziomu dochodów własnych ogółem wybranych podmiotów sektora samorządowego w Polsce w latach 2007-2016 przedstawiono w tabeli 1<sup>15</sup>.

Przeprowadzone badania empiryczne wykazały, że zdecydowanie najwyższy poziom własnego potencjału dochodowego wyróżnia miasta na prawach powiatu, których dochody własne wynosiły 45,9 mld zł w 2016 roku. Metropolie w Polsce, ze względu na wysoki potencjał demograficzny i gospodarczy gromadzą znaczną część ogółu dochodów własnych miast na prawach powiatu. W 2016 roku 12 metropolii zgromadziło aż 29,4 mld zł dochodów własnych, tj. ponad 64% ogółu dochodów własnych zgromadzonych przez wszystkie miasta na prawach powiatu. Wśród samorządów gminnych (bez miast na prawach powiatu) najwyższym poziomem własnego potencjału dochodowego w ujęciu bezwzględny wyróżniają się gminy wiejskie oraz gminy miejsko-wiejskie. Z kolei najniższym jego poziomem charakteryzują się gminy miejskie, ale tylko ze względu na małą ich liczbę.

**Tabela 1.** Poziom własnego potencjału dochodowego wybranych podmiotów sektora samorządowego w Polsce w latach 2007-2016 (w mld zł)

Wyszczególnienie	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Dynamika zmian 2016/2007 (2007=100%)
ogółem <sup>a)</sup>	26,5	30,7	30,0	32,3	34,5	36,5	38,5	41,7	43,6	45,1	170,2
wiejskie	9,1	10,6	10,5	11,4	12,3	13,3	14,3	15,5	16,5	16,8	184,6
Gminy miejsko-wiejskie	9,0	10,5	10,3	11,1	12	12,7	13,5	14,5	15,2	15,8	175,6
miejskie <sup>a)</sup>	8,4	9,6	9,2	9,7	10,2	10,5	10,8	11,6	11,9	12,5	148,8
Miasta na prawach powiatu	30,8	34,4	33,3	34,3	36	37,4	40,1	42,9	44,8	45,9	149,0
w tym metropolie <sup>b)</sup>	20,1	21,9	21,5	21,8	23,1	24	25,6	27,4	28,6	29,4	146,3

a) bez miast na prawach powiatu.

b) obejmują miasta Białystok, Bydgoszcz, Gdańsk, Katowice, Kraków, Lublin, Łódź, Poznań, Rzeszów, Szczecin, Warszawa oraz Wrocław.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych pochodzących z BDL GUS (dostęp: 22.10.2017).

W badanych latach własny potencjał dochodowy podmiotów sektora samorządowego systematycznie wzrastał, jednakże za wyjątkiem 2009 roku. W 2009 roku w relacji do 2008 roku zaobserwowano bowiem zmniejszenie się poziomu dochodów własnych we wszystkich analizowanych JST, a w szczególności wśród gmin miejskich i miast na prawach powiatu. W najmniejszym stopniu zmniejszył się więc poziom dochodów własnych gromadzonych przez gminy wiejskie (tab. 1). Według Poniatowicz<sup>16</sup> sytuacja ta była konsekwencją obserwowanego w tym okresie kryzysu

<sup>14</sup> T. Lubińska, S. Franek, M. Będzieszak: Potencjał dochodowy samorządu terytorialnego w Polsce na tle zmian ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, Difin, Warszawa 2007.

<sup>15</sup> W badaniach nie uwzględniono powiatów i województw, których zakres realizowanych zadań i funkcji jest odmienny w relacji do gmin.

<sup>16</sup> M. Poniatowicz: Wpływ kryzysu gospodarczego na systemy finansowe jednostek samorządu terytorialnego na przykładzie największych miast w Polsce, Wydawnictwo CeDeWu.pl, Warszawa 2014.

gospodarczego, który wywarł określone skutki w systemie finansów lokalnych po stronie dochodów JST. Dochody własne JST są szczególnie wrażliwe na negatywne trendy zachodzące w koniunkturze gospodarczej. Jak wskazują badania przeprowadzone m.in. przez Poniatowicz<sup>17</sup>, dochodami o największej wrażliwości na zmiany koniunktury gospodarczej okazały się dochody z podatków od czynności cywilnoprawnych, działalności gospodarczej osób fizycznych, opłacanego w formie karty podatkowej, opłaty skarbowe i targowe oraz udziały we wpływach z tytułu podatku dochodowego od osób prawnych. W 2016 roku w relacji do 2007 roku zaobserwowano jednakże wzrost poziomu własnego potencjału dochodowego podmiotów sektora samorządowego. Najwyższy wzrost poziomu dochodów własnych zaobserwowano wśród gmin wiejskich (wzrost o blisko 85%), co wynikać może z pozytywnych dla tych podmiotów efektów zjawiska suburbanizacji. W jego wyniku następuje bowiem wzrost m.in. potencjału demograficznego oraz gospodarczego gmin wiejskich, a w rezultacie zmianie ulega typ funkcjonalny wielu z nich, z typowo rolniczego do pełniących funkcje rezydencjalno-usługowe. Typ funkcjonalny gmin wiejskich, jak wykazały badania przeprowadzone m.in. przez Kozere i Wysockiego<sup>18</sup> ma wpływ na poziom dochodów własnych gromadzonych przez gminy, a w rezultacie na poziom ich samodzielności finansowej.

**Tabela 2.** Statystyki opisowe dla kształtowania się poziomu dochodów własnych w zł *per capita* w gminach wiejskich na tle pozostałych typów administracyjnych w Polsce latach 2007 i 2016

Wyszczególnienie		Mediana	Min	Max	Rozstęp	Rozstęp ćwiartkowy	Pozycyjny współczynnik zmienności (%)	Skoś- ność	
Gminy	wiejskie	2007	641,0	238,8	33 982,3	33 743,5	366,1	28,6	22,2
		2016	1 250,4	508,2	45 340,7	44 832,5	609,6	24,4	21,0
	miejsko- wiejskie	2007	867,1	310,7	5 985,0	867,1	416,0	24,0	3,8
		2016	1 524,7	621,2	7 393,9	1 524,7	635,2	20,8	3,0
	miejskie <sup>a)</sup>	2007	1 250,5	565,8	5 715,1	5 149,3	462,1	18,5	3,7
		2016	1 956,9	1 113,8	13 468,9	12 355,1	609,4	15,6	6,6
Miasta na prawach powiatu	2007	1 712,3	1 148,6	4 885,1	3 736,5	467,5	13,7	2,2	
	2016	2 717,2	1 812,2	6 308,6	4 496,4	701,8	12,9	1,9	

a) bez miast na prawach powiatu.

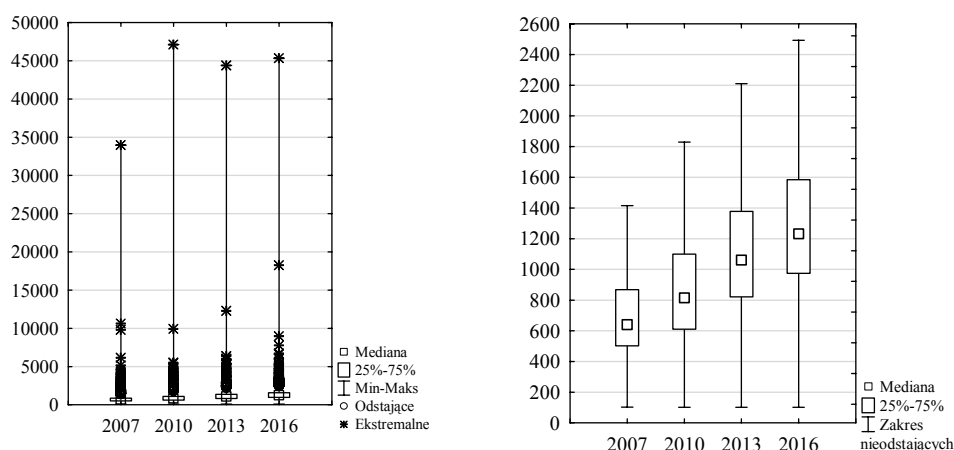
Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych pochodzących z BDL GUS (dostęp: 22.10.2017).

Analizując poziom własnego potencjału dochodowego w przeliczeniu na mieszkańca należy zauważyć, że miasta na prawach powiatu, a w szczególności metropolie, w relacji do pozostałych analizowanych JST, charakteryzuje najwyższy przeciętny jego poziom. W 2016 roku miasta na prawach powiatu gromadziły przeciętnie 2717,2 zł *per capita* dochodów własnych, podczas gdy przeciętna gmina miejska 1 956,9 zł *per capita*. Wysoki poziom gromadzonych dochodów własnych w budżetach miast na prawach powiatu, w tym metropolii, umożliwia im bardziej

<sup>17</sup> M. Poniatowicz: Wpływ kryzysu gospodarczego na systemy finansowe jednostek samorządu terytorialnego na przykładzie największych miast w Polsce, Wydawnictwo CeDeWu.pl, Warszawa 2014.

<sup>18</sup> K. Kozera, F. Wysocki: Typ funkcjonalny a samodzielność finansowa gmin wiejskich województwa wielkopolskiego, Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu, tom XVII, zeszyt 6, Warszawa 2015, s. 133-139.

dynamiczny rozwój lokalny, nie tylko w sferze gospodarczej, ale również społecznej i cywilizacyjnej (rozwój nauki, innowacyjności, kultury itp.). Najniższym poziomem własnego potencjału dochodowego w przeliczeniu na mieszkańca wyróżniają się gminy wiejskie. Podmioty te mają głównie charakter rolniczy, co skutkuje niskim poziomem dochodów gromadzonych m.in. z tytułu podatków od nieruchomości oraz dochodowych PIT i CIT, które w przypadku ośrodków miejskich są głównym źródłem dochodów własnych. W 2016 roku dochody własne gromadzone przez gminy wiejskie wynosiły przeciętnie 1 250,4 zł *per capita*, tj. o ponad 60% mniej w relacji do gmin miejskich (tab. 1). Gminy wiejskie charakteryzuje nie tylko najniższy przeciętny poziom własnego potencjału dochodowego w przeliczeniu na mieszkańca, ale także największe ich zróżnicowanie w tym zakresie (na co wskazują najwyższe wartości współczynnika zmienności). Należy zwrócić uwagę, że gminy wiejskie wyróżnia bardzo silna asymetria prawostronna rozkładu dochodów własnych *per capita*. Oznacza to, że wśród gmin wiejskich dominują podmioty o niższych poziomach dochodów własnych *per capita*. Przeprowadzone badania empiryczne wykazały także, że w przypadku gmin wiejskich w 2016 roku w relacji do 2007 roku nastąpił najwyższy wzrost rozstępu ćwiartkowego dochodów własnych *per capita* (tab. 1, rys. 1). Ponieważ pomiędzy kwartylami górnym i dolnym znajduje się połowa wszystkich obserwacji – gmin (położonych centralnie w rozkładzie), dlatego też większa szerokość rozstępu ćwiartkowego świadczy o rosnącym zróżnicowaniu poziomu dochodów własnych *per capita* wśród gmin wiejskich.



**Rysunek 1.** Wykresy ramka-wąsy dla poziomu dochodów własnych *per capita* w gminach wiejskich w Polsce w latach 2007-2016 (zł)

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych pochodzących z BDL GUS (dostęp: 22.10.2017).

## Własny potencjał dochodowy a typ funkcjonalny gmin wiejskich w Polsce

Własny potencjał dochodowy gmin wiejskich jest silnie zróżnicowany, co wynikać może z różnorodnych funkcji pełnionych przez te podmioty – od typowo rolniczych po funkcje rezydencjalno-usługowe. W celu przeprowadzenia analizy związków

występujących pomiędzy typem funkcjonalnym, a poziomem i strukturą własnego potencjału dochodowego gmin wiejskich, w pierwszym etapie przeprowadzono identyfikację ich struktury funkcjonalnej. Na podstawie przeprowadzonych badań z wykorzystaniem metod taksonomicznych wyodrębniono pięć typów funkcjonalnych gmin wiejskich (tab. 3), a ich delimitację przestrzenną przedstawiono na rysunku 2.

**Tabela 3.** Wewnątrzklasowe wartości cech prostych określających typ funkcjonalny gmin wiejskich w Polsce (na podstawie danych z 2015 roku)

Wyszczególnienie	Klasa typologiczna					Ogółem
	I rolniczy (intensywny)	II wielofunkcyjny rozwoj obszarów wiejskich	III rolniczy (ekstensywny) z rozwijającą się funkcją rezydencjalną	IV rolniczy (ekstensywny)	V rezydencjalny z funkcją przemysłowo- usługową	
Odsetek gmin (%)	26,0	18,0	27,3	23,5	5,2	100
Funkcje rezydencjalne						
Gęstość zaludnienia (os./km <sup>2</sup> )	43,0	63,5	69,1	42,7	242,0	51,6
Zmiana liczby ludności na 1 tys. mieszkańców (za lata 2013- 2015)	-8,4	15,5	1,7	-18,5	28,5	-3,6
Ludność w wieku poprodukcyjnym na 100 osób w wieku przedprodukcyjnym	86,6	75,3	87,3	118,7	79,6	90,1
Udział terenów mieszkalnych w powierzchni zurbanizowanej (%)	8,1	17,5	9,4	1,7	37,9	8,7
Funkcje przemysłowo-usługowe						
Podmioty wpisane do rejestru REGON na 10 tys. ludności	599,8	871,1	641,6	512,8	1078,2	638,2
Jednostki nowo zarejestrowane w rejestrze REGON na 10 tys. ludności	56,7	84,9	62,8	44,2	87,0	60,0
Podmioty zatrudniające 50 osób i więcej na 10 tys. mieszkańców w wieku produkcyjnym	3,2	7,0	2,9	2,7	8,5	3,8
Ludność pracująca w przemyśle na 100 osób w wieku produkcyjnym	1,5	6,9	2,8	0,0	8,6	2,5
Udział terenów przemysłowych i użytków kopalnych w powierzchni zurbanizowanej (%)	2,0	4,2	2,0	0,7	3,7	2,0
Funkcje rolnicze						
Ludność pracująca w indywidualnych gospodarstwach rolnych na 100 osób w wieku produkcyjnym	45,9	24,5	50,6	65,2	14,8	44,3
Odsetek gospodarstw rolnych o powierzchni 15 ha i więcej (%)	23,5	11,7	2,0	7,5	1,7	9,1
Zużycie NPK w kg na 1 ha UR	152,3	105,8	46,7	104,3	75,3	101,0
Liczba SD na 100 ha UR	67,8	46,3	30,5	34,3	23,6	42,9
Udział UR w powierzchni ogółem (%)	75,6	56,7	60,6	77,2	64,7	69,3
Funkcje turystyczne						
Udział gruntów pod wodami w powierzchni ogółem (%)	0,5	1,4	0,7	0,3	0,6	0,6
Lesistość (%)	17,7	32,7	33,2	18,9	17,8	23,2
Miejsca noclegowe na 1000 mieszkańców	0,0	6,5	2,9	0,0	3,4	0,0

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych pochodzących z BDL GUS (dostęp: 20.05.2017).

Przeprowadzone badania empiryczne wykazały, że gminy wiejskie reprezentują przede wszystkim podstawową funkcję obszarów wiejskich, jaką jest rolnictwo. Blisko połowę ogółu gmin wiejskich reprezentuje typ rolniczy, z tym że 26% typ rolniczy intensywny (typ I), natomiast 23,5% typ rolniczy ekstensywny (typ IV) (tab. 3). Gminy wiejskie o charakterze typowo rolniczym położone są głównie w północno-wschodniej części kraju – typ rolniczy intensywny oraz w środkowo-wschodniej części Polski – typ rolniczy ekstensywny. Dla omawianych klas gmin wiejskich najbardziej charakterystyczne okazały się bowiem cechy związane z działalnością rolniczą. W gminach wiejskich o charakterze rolniczym ekstensywnym zaobserwować można proces depopulacji i starzenia się społeczeństwa. Z kolei charakter rolniczy z elementami funkcji rezydencjalnej wyróżniał blisko co piątą gminę wiejską (typ II, 18% ogółu gmin wiejskich). Gminy wiejskie pełniące funkcje rolnicze, na terenie których rozwija się funkcja mieszkalcza zlokalizowane są głównie w południowo-wschodniej części kraju. Cechą charakterystyczną tych gmin jest relatywnie wysoka na tle przeciętnej gminy wiejskiej gęstość zaludnienia oraz przyrost liczby ludności. Nadal na obszarze tych gmin ponad połowa osób w wieku produkcyjnym pracuje w indywidualnych gospodarstwach rolnych, a tereny te cechuje wysoka lesistość. Typ rezydencjalno-przemysłowy reprezentował tylko co dwudziestą gminę wiejską (5,2% ogółu gmin wiejskich) (typ V). Gminy te zatraciły typowo wiejski charakter – rolniczy. Funkcje rezydencjalne, przemysłowe i usługowe pełnią gminy wiejskie zlokalizowane w pobliżu dużych miast, a zwłaszcza w aglomeracji poznańskiej, warszawskiej i katowickiej.

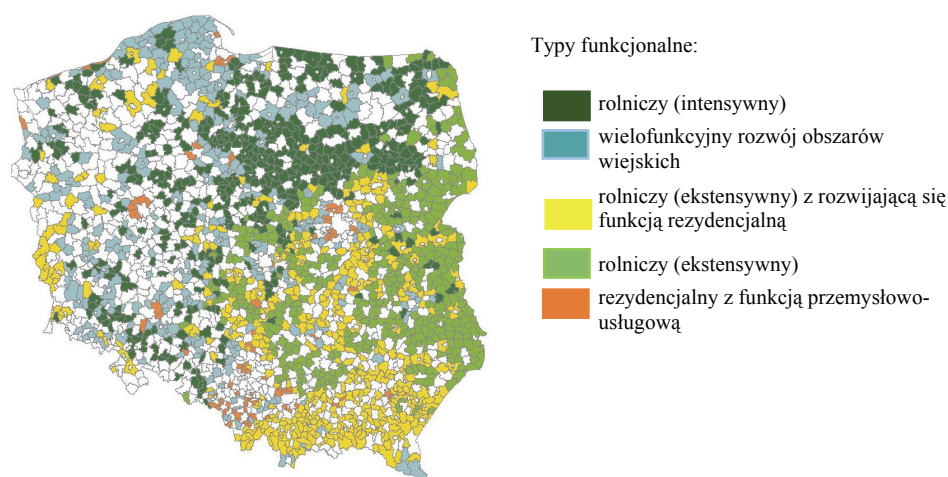
Wyznaczone typy funkcjonalne gmin wiejskich stanowiły podstawę dla przeprowadzenia analizy ich powiązań z poziomem własnego potencjału dochodowego. W tabeli 4 przedstawiono kształtowanie się wartości wskaźników cząstkowych przedstawiających ogólny poziom i podstawowe składowe własnego potencjału dochodowego gmin wiejskich o różnej strukturze funkcjonalnej. Z przeprowadzonych badań wynika, że w 2016 roku gminy wiejskie reprezentujące typ rezydencjalny z funkcją przemysłowo-usługową (typ V) charakteryzowały się najwyższym poziomem własnego potencjału dochodowego. Świadczy o tym bardzo wysoki (blisko dwukrotnie wyższy w stosunku do przeciętnej dla ogółu gmin wiejskich) poziom dochodów własnych, wynoszący 2 903,1 zł *per capita*. Ze względu na wysoki poziom własnego potencjału dochodowego gminy te wyróżnia wysoka samodzielność finansowa, kwantyfikowana udziałem dochodów własnych w dochodach ogółem (56,6%). Gminy wiejskie, które zatraciły typowo rolniczy charakter i reprezentują typ rezydencjalno-usługowy to przede wszystkim podmioty zlokalizowane wokół większych ośrodków miejskich. Bliskość ośrodka metropolitalnego sprzyja rozwojowi funkcji pozarolniczych na terenach gmin przyległych, przez co zapewnia jednostkom samorządowym korzyści finansowe. Gminy te osiągają wyższe dochody z tytułu podatków, zarówno lokalnych, jak i dochodowych stanowiących dochody budżetu państwa. W 2016 roku gminy wiejskie pełniące funkcje rezydencjalno-usługowe wyróżniał wysoki poziom bogactwa fiskalnego<sup>19</sup> – 1 024,1 zł *per capita*, ponad dwukrotnie wyższy w relacji do przeciętnej gminy wiejskiej. Wysoki poziom bogactwa fiskalnego tych podmiotów wynika z

---

<sup>19</sup> Wskaźnik bogactwa fiskalnego obrazuje poziom zgromadzonych przez gminę dochodów z podatków lokalnych, obejmujących podatki rolne, leśny, od nieruchomości, od środków transportowych oraz od czynności cywilno-prawnych.



wysokich dochodów uzyskiwanych z tytułu podatku od nieruchomości, które to stanowiły blisko 85% ogółu dochodów z podatków lokalnych. Gminy zostały wyposażone w tzw. władztwo podatkowe, to znaczy w uprawnienia do podejmowania decyzji w zakresie ustalania wysokości podatków i opłat lokalnych. Władztwo to ma charakter kształtowania obciążeń podatkowych, a nie stanowienia podatków. Stawki podatku od nieruchomości są zróżnicowane i zależą od rodzaju nieruchomości, a także sposobu jej użytkowania. Samorządy gminne mają uprawnienia do różnicowania stawek podatkowych i wprowadzania zwolnień<sup>20</sup>. W wyniku tych działań mogą oddziaływać na rozwój lokalny poprzez przyciąganie inwestorów zewnętrznych oraz pobudzenie rozwoju przedsiębiorczości. Jednocześnie wydajność fiskalna podatku od nieruchomości uzależniona jest od struktury użytkowanych gruntów oraz budynków i ich części. Dochody z podatku od nieruchomości będą tym wyższe, im wyższy będzie udział gruntów przeznaczonych do prowadzenia działalności gospodarczej.



**Rysunek 2.** Delimitacja przestrzenna typów funkcjonalnych gmin wiejskich w Polsce  
 Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych pochodzących z BDL GUS (dostęp: 20.05.2017).

Znaczącym czynnikiem kształtującym poziom własnego potencjału dochodowego gmin są dochody pochodzące z podatków dochodowych stanowiących dochody budżetu państwa. W przypadku gmin reprezentujących typ rezydencjalny z funkcjami usługową i przemysłową poziom dochodów pochodzących z PIT i CIT był najwyższy i wynosił 1 245,6 zł *per capita*, tj. ponad trzyipółkrotnie wyższy w relacji do przeciętnej dla gmin reprezentujących typ rolniczy ekstensywny.

Relatywnie wysokim poziomem własnego potencjału dochodowego charakteryzowały się także gminy wiejskie, które wyróżniał wielofunkcyjny rozwój (typ II). Gminy te cechował wyższy w stosunku do przeciętnej dla ogółu gmin wiejskich poziom dochodów własnych (1 913,6 zł *per capita*), a także poziom dochodów pochodzących z podatków lokalnych (761,7 zł *per capita*). Pomimo relatywnie

<sup>20</sup> B. Filipiak: Polityka podatkowa gmin czy realizacja władztwa podatkowego? *Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia*, 76, t. 1, Szczecin 2015, s. 221-230

wysokiego potencjału dochodowego gmin wiejskich wyróżniających się wielofunkcyjnym rozwojem, widoczny jest ich dystans w zakresie poziomu własnego potencjału dochodowego w stosunku do gmin wiejskich o charakterze typowo rezydencjalno-usługowym (typ V). W 2016 roku dochody własne gmin należących do klasy II stanowiły około dwie trzecie dochodów własnych osiąganych przez gminy tworzące klasę V (tab. 4).

**Tabela 4.** Kształtowanie się poziomu i struktury własnego potencjału dochodowego gmin wiejskich w zależności od ich typu funkcjonalnego w 2016 roku

Wyszczególnienie	Typy funkcjonalne					Ogółem
	I rolniczy (intensywny)	II wielofunkcyjny rozwoj obszarów wiejskich	III rolniczy (ekstensywny) z rozwijającą się funkcją rezydencjalną	IV rolniczy (ekstensywny)	V rezydencjaln y z funkcją przemysłowo -usługową	
Poziom dochodów własnych w zł <i>per capita</i>	1323,5	1913,6	1245,0	1089,0	2903,1	1529,9
Udział dochodów własnych w dochodach ogółem (%)	32,6	44,8	30,4	28,3	56,6	34,5
Poziom dochodów z podatków lokalnych w zł <i>per capita</i> , w tym:	568,8	761,7	487,9	445,9	1024,1	584,9
<i>podatek rolny</i>	152,8	67,3	50,3	140,9	27,4	87,0
<i>podatek leśny</i>	15,7	19,7	18,5	18,6	3,1	16,6
<i>podatek od nieruchomości</i>	349,0	599,4	373,4	244,3	854,0	418,6
<i>podatek od środków transportowych</i>	26,2	32,0	24,0	23,3	59,6	29,9
<i>podatek od czynności cywilnoprawnych</i>	25,0	43,3	21,8	18,8	80,0	32,9
Udział dochodów z podatków lokalnych w dochodach własnych (%)	41,1	37,5	32,0	39,2	32,5	36,1
Poziom dochodów z podatków dochodowych (PIT i CIT) w zł <i>per capita</i>	408,7	681,3	456,6	342,4	1245,6	562,0
Udział dochodów z podatków dochodowych (PIT i CIT) w dochodach własnych (%)	30,9	35,6	39,9	31,4	42,9	36,7

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych pochodzących z BDL GUS (dostęp: 22.10.2017).

Najniższy poziom własnego potencjału dochodowego charakterystyczny jest dla gmin typu rolniczego, zarówno intensywnego oraz ekstensywnego. Ogólny poziom dochodów własnych *per capita* w gminach wiejskich reprezentujących typ I i IV był niższy w relacji do przeciętnej dla ogółu gmin wiejskich. Poziom dochodów własnych w gminach wiejskich reprezentujących typ rolniczy ekstensywny wynosił 1 098 zł *per capita*, natomiast w gminach wiejskich należących do typu rolniczego intensywnego 1 323,5 zł *per capita*, przy przeciętnej dla ogółu gmin wiejskich wynoszącej 1 530 zł *per capita*. Cechą charakterystyczną gmin wiejskich o najniższym przeciętnym poziomie dochodów własnych w przeliczeniu na mieszkańca jest najwyższy poziom dochodów pochodzących z podatku rolnego oraz najniższy poziom dochodów z PIT i CIT. Potwierdzeniem niekorzystnej sytuacji dochodowej gmin wiejskich o charakterze typowo rolniczym, z punktu widzenia samodzielności finansowej są relatywnie niskie wartości wskaźnika udziału dochodów własnych w dochodach ogółem, stanowiące niespełną jedną trzecią ogółu dochodów (tab. 4). Własny potencjał dochodowy gmin

wiejskich, na terenie których zaobserwowano rozwijającą się funkcję rezydencjalną jest także relatywnie niski. Poziom dochodów własnych *per capita*, jak i ich udział w dochodach ogółem gmin tworzących typ III jest niższy w relacji do przeciętnej dla ogółu gmin wiejskich, ale nieco wyższy w relacji do gmin o charakterze rolniczym (ekstensywnym) (typ II).

## Podsumowanie i wnioski

Duże znaczenie dla możliwości zaspokojenia potrzeb mieszkańców, a także dla stabilnego rozwoju lokalnego ma wysoki poziom własnego potencjału dochodowego JST. Przeprowadzone badania empiryczne wykazały, że własny potencjał dochodowy gmin, czyli podstawowych JST, charakteryzuje się dużym zróżnicowaniem, nie tylko między typami administracyjnymi gmin, ale także wewnątrz nich. Najniższy przeciętny poziom, a jednocześnie największe zróżnicowanie w zakresie kształtowania się własnego potencjału dochodowego występuje w grupie gmin wiejskich. Z jednej strony tworzą one największą zbiorowość samorządów gminnych w Polsce, a jednocześnie pełnią one zróżnicowane funkcje.

Przeprowadzone badania wykazały, że poziom własnego potencjału dochodowego gmin wiejskich w badanych latach wzrósł w największym stopniu. Na sytuację tę miał wpływ bardziej dynamiczny rozwój społeczno-gospodarczy gmin wiejskich, ale w szczególności tych znajdujących się w bliskim sąsiedztwie większych ośrodków miejskich, które zatraciły typowo rolniczy charakter i pełnią głównie funkcje rezydencjalno-usługowe. Pomimo, że gminy wiejskie cechuje coraz wyższy poziom własnego potencjału dochodowego, nadal jednak jest on wypadkową lokalnej przedsiębiorczości oraz miejscowych warunków gospodarowania, zwłaszcza renty położenia. Pomimo, że kluczowym czynnikiem w zakresie kształtowania własnego potencjału dochodowego jest prowadzona przez gminy gospodarka budżetowa, ale możliwości pozyskiwania dochodów zależą przede wszystkim od gęstości zaludnienia oraz rodzaju i skali działalności gospodarczej, a także wspomnianej renty położenia.

Przeprowadzone badania empiryczne wykazały, że gminy wiejskie, które pełnią typowe dla obszarów wiejskich funkcje rolnicze, wyróżnia najniższy poziom dochodów własnych oraz poziom bogactwa fiskalnego, a także niska samodzielność finansowa kwantyfikowana udziałem dochodów własnych w dochodach ogółem. W gospodarce budżetowej tych podmiotów relatywnie duże znaczenie odgrywiają natomiast dochody pochodzące z podatku rolnego. Niski poziom własnego potencjału dochodowego wielu gmin wiejskich może być barierą dla ich rozwoju społeczno-gospodarczego, bowiem ich niewystarczający poziom utrudnia pozyskanie środków zewnętrznych, zarówno o charakterze bezzwrotnym (m.in. z UE) oraz zwrotnym, które determinują zakres inwestycji gminnych i rozwój lokalny. Najwyższymi dochodami własnymi charakteryzują się natomiast gminy wiejskie bardziej wyspecjalizowane w usługach rynkowych i przemyśle, w szczególności te gminy, które zatraciły typowo wiejski – rolniczy charakter i pełnią funkcje rezydencjalne, przemysłowe i usługowe. Gminy te, których jest relatywnie niewiele, wyróżnia wysoki poziom bogactwa fiskalnego, wysokie wpływy do budżetu dochodów pochodzących z podatków od nieruchomości, a także podatków PIT i CIT.

## Bibliografia

- Bank Danych Lokalnych, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa (www.stat.gov.pl/bdl).
- Filipiak B., Podatkowe czynniki kształtujące potencjał finansowy jednostek samorządu terytorialnego, *Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia*, 1 (79), s. 643-653, 2016.
- Filipiak, B., Polityka podatkowa gmin czy realizacja władztwa podatkowego? *Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia*, 76, t. 1, s. 221-230, 2015.
- Jastrzębska M., *Finanse jednostek samorządu terytorialnego*, LEX Wolters Kluwer, Warszawa, 2012.
- Kozera A., Wysocki F., Typ funkcjonalny a samodzielność finansowa gmin wiejskich województwa wielkopolskiego, *Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu*, tom XVII, zeszyt 6, s. 133-139, 2015.
- Lubińska T., Franek S., Będzieszak M., Potencjał dochodowy samorządu terytorialnego w Polsce na tle zmian ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, *Difin*, Warszawa, 2007.
- Niedzielski E., Funkcje obszarów wiejskich i ich rozwój. *Zagadnienia Ekonomiki Rolnej*, 343 (3), s. 84-93, 2015.
- Poniatowicz M., Determinanty autonomii dochodowej samorządu terytorialnego w Polsce, *Nauki o Finansach*, 1 (22), s. 11-30, 2015.
- Poniatowicz M., Wpływ kryzysu gospodarczego na systemy finansowe jednostek samorządu terytorialnego na przykładzie największych miast w Polsce, Wydawnictwo CeDeWu.pl, Warszawa, 2014.
- Rosner A., Stanny M., Monitoring rozwoju obszarów wiejskich – Etap II, Fundacja Europejski Fundusz Rozwoju Wsi i Rolnictwa, Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN, Warszawa, 2016.
- Standar A., Kozera A., Uwarunkowania społeczno-ekonomiczne kształtowania się poziomu własnego potencjału dochodowego gmin wiejskich województwa wielkopolskiego, *Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia*, 1 (85), s. 695-707, 2017.
- Surówka K., *Samodzielność finansowa samorządu terytorialnego w Polsce*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa, 2013.
- Wysocki F., *Metody taksonomiczne w rozpoznawaniu typów ekonomicznych rolnictwa i obszarów wiejskich*, Wydawnictwo Uniwersytetu Przyrodniczego w Poznaniu, Poznań, 2010.

## Summary

Own income potential of local government units is one of the factors that contribute to stable local development. Its level and structure, however, are strongly differentiated not only between the communes of different types of administration, but also within these groups, and especially among rural communes. The main aim of the article is to analyze the development of own income potential among rural communes in Poland. The analysis of the income potential of rural communes was carried out on the background of other administrative types of communes in the years 2007-2016, as well as was conducted the research of internal diversity of rural communes in this area, depending on the type of the functional type. The research was conducted on the basis of data from the *Local Data Bank* of the Central Statistical Office, which were processed using basic methods of descriptive statistics and taxonomic methods.

**Key words:** own income potential, own income, communes, rural communes, functional types

### Informacja o autorze:

**dr Agnieszka Kozera**

Wydział Ekonomiczno-Społeczny  
Katedra Finansów i Rachunkowości  
Uniwersytet Przyrodniczy w Poznaniu  
ul. Wojska Polskiego  
60-637 Poznań  
e-mail: akozera@up.poznan.pl