

ALEKSANDRA GAŚSIOR

Uniwersytet Szczeciński

ANALIZA DOCHODÓW GMINY DOBRA W WOJEWÓDZTWIE  
ZACHODNIOPOMORSKIM

## 1. Wprowadzenie

Na jednostki samorządu terytorialnego, które funkcjonują w Polsce składają się: gmina, miasto i powiat. Podstawowym działaniem wspomnianych jednostek jest ustalenie budżetu, czyli planu finansowego, poprzez co dochodzi do zaspokajania potrzeb zbiorowych lokalnych społeczności<sup>1</sup>. W niniejszym opracowaniu główna uwaga zostanie skupiona na jednostce samorządu terytorialnego jaką jest gmina, choć należy zauważyć, że wszystkie wymienione jednostki działają według bardzo podobnych do siebie zasad. Wspomniany budżet jest niezbędnym procesem decyzyjnym, bez którego nie ma prawidłowego zarządzania finansami. Budżet gminy i wyszczególnione w nim dochody w głównej mierze pochodzą z podatków od nieruchomości oraz podatku rolnego i leśnego. W zależności na jakim terenie dana gmina się znajduje, taki będzie udział poszczególnych podatków w jej strukturze dochodów<sup>2</sup>. Cała gospodarka finansowa prowadzona jest według rocznej uchwały budżetowej, która przedstawia zestawienie dochodów i wydatków, a także przychodów i rozchodów.

Skala i źródła dochodów generowanych przez gminę uzależniają tempo przemian społeczno-gospodarczych w procesie rozwoju inwestycyjnego. W interesie gminy - by móc się prężnie rozwijać, leży korzystanie z wszelkiego rodzaju dostępnych źródeł finansowania w celu zrealizowania zadań w zakresie infrastruktury technicznej i społecznej, ochrony środowiska naturalnego, a także by zmniejszyć bezrobocie. Rozróżnia się dwa czynniki charakteryzujące możliwości rozwojowe, w gospodarce finansowej gmin<sup>3</sup>:

- *dochody własne gmin* – co pokazuje jak zapobiegliwy jest zarząd, a także świadczy o aktywności gospodarczej mieszkańców oraz ich zamożności (poziom podatków i opłat),
- *wydatki inwestycyjne*, które pokazują jak gminy intensywnie dążą do zwiększenia ich stanu posiadania, by przyczynić się do poprawy warunków życia mieszkańców, a także ogólnego rozwoju społeczno-gospodarczego.

Oznacza to, że dla potrzeb rozwoju gmina musi posiadać środki by sfinansować zadania inwestycyjne. Wydatki majątkowe mogą być pokrywane: z dochodów własnych,

---

<sup>1</sup> M. Budzicki, *Budżet jednostek samorządu terytorialnego*  
[http://www.almamer.pl/aa%20materiały%20dydaktyczne/E\\_Systemy%20finansowe\\_Budzicki.pdf](http://www.almamer.pl/aa%20materiały%20dydaktyczne/E_Systemy%20finansowe_Budzicki.pdf).

<sup>2</sup> *Dochody jednostek samorządu terytorialnego [w:]* <http://www.benefac.pl/dochody-jednostek-samorzadu-terytorialnego>.

<sup>3</sup> A. Sobczyk, *Analiza źródeł dochodów budżetowych gmin [w:]* *Finanse publiczne*, red. J. Sokołowski, M. Sosnowski, A. Żabiński, Wyd. Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, *Prace Naukowe UE we Wrocławiu nr 112*, Wrocław 2010, s. 662-663.

z dotacji celowych oraz pożyczek komunalnych.<sup>4</sup> Jak się odzwierciedlają się założenia teoretyczne w praktyce, zostanie zaprezentowane w niniejszym artykule.

## 2. Teoretyczne podejście do zasad budżetowych oraz definicji i źródeł dochodów jednostek samorządu terytorialnego

Można stwierdzić, że zasady budżetowe, to raczej postulaty nauki w kierunku ustawodawstwa i praktyki, które prezentują prawidłową organizację i funkcjonowanie gospodarki budżetowej by zoptymalizować realizację jej zadań. Nie ma określonej liczby zasad. W literaturze przedmiotu można spotkać się z autorami, którzy wymieniają kilkanaście zasad, ale są również i tacy którzy wymieniają zaledwie kilka. Można wymienić kolejno następujące zasady: równowagi, zupełności, jedności, szczegółowości, specjalizacji, rocznego okresu, uprzedniości i jawności.<sup>5</sup>

Zdaniem G. Kozuń-Cieślak<sup>6</sup>, na proces budżetowy składa się zaledwie kilka ogólnych zasad, pozostając w zgodzie z definicją i celem procesu budżetowego. Obejmują one funkcje uwzględniające specyfikę jednostki gospodarującej. National Advisory Council on State and Local Budgeting zaleca stosowanie czterech zasad dobrego budżetowania w jednostkach samorządu terytorialnego. Każda z nich zawiera elementy składowe, które odpowiadają osiąganym rezultatom. Wspomniane 12 elementów wykorzystuje się w celu przeniesienia kluczowych założeń w komponenty działania.

Zaprezentowane w tabeli 1 (poniżej) procedury procesu budżetowego w jednostkach sektora publicznego, sformułowane zostały w celu nakreślenia wskazówek podmiotom pragnącym doskonalić proces gospodarowania poprzez kompleksowe zarządzanie procesami sfery realnej i finansowej. Zaprezentowane procedury budżetowe należy traktować jako postulaty, które nie wykluczają podejść alternatywnych, modyfikacji i kompilacji. Kiedy więc można mówić o sukcesie jednostki podejmującej się poprawy metod budżetowania? Zależać to będzie nie od tempa w jakim wprowadzane będą zmiany, ale od poziomu zrozumienia wśród wszystkich partnerów (uczestników) procesu znaczenia podejmowanych decyzji, ich uwarunkowań i konsekwencji.<sup>7</sup> Dobrze się tu komponują słowa D. Katza i R. Kahna: „Żadna organizacja nie może istnieć, jeśli jej członkowie nie zaakceptują oczekiwanych od nich czynności oraz pozbawieni będą motywacji do ich wykonywania”<sup>8</sup>.

<sup>4</sup> M. Kosek-Wojnar, *Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego w sferze wydatków*, Zeszyty Naukowe nr 4, WSE w Bochni, Bochnia 2006, s. 83.

<sup>5</sup> M. Dylewski, B. Filipiak, M. Gorzalczyńska-Koczkodaj, *Finanse samorządowe, narzędzia, decyzje, procesy*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007 r., s. 26-27.

<sup>6</sup> G. Kozuń-Cieślak, *Budżetowanie w jednostkach samorządu terytorialnego – reorientacja z administrowania na zarządzanie*, *Finanse Komunalne* nr 9/2010 [http://lex.pl/czasopisma/fk/fk\\_9\\_2010.pdf](http://lex.pl/czasopisma/fk/fk_9_2010.pdf), s. 7.

<sup>7</sup> G. Kozuń-Cieślak, *Budżetowanie w jednostkach samorządu terytorialnego*, op. cit., s. 12.

<sup>8</sup> D. Katz, R. Kahn, *Spoleczna psychologia organizacji*, Warszawa 1979, s. 119–130 za: E. Skrzypek, *Jakość i efektywność*, Lublin 2002, s. 197.

Tabela 1. Zasady efektywnego budżetowania

Zasada I	Sformułowanie szerokich celów nadających kierunek procesowi decyzyjnemu	Element I	Ocena potrzeb społecznych, nakreślenie priorytetów, wyzwań i możliwości
		Element II	Identyfikacja możliwości i wyzwań stojących przed władzami samorządowymi w obszarze dostarczanych usług, posiadanych środków trwałych i stosowanych metod zarządzania
		Element III	Formułowanie szerokich celów i rozpowszechnianie informacji o podjętych kierunkach działań
Zasada II	Ustalenie sposobów osiągania celów	Element IV	Przyjęcie odpowiedniej polityki finansowej
		Element V	Opracowanie planów oraz polityk operacyjnych i inwestycyjnych
		Element VI	Opracowanie szczegółowych programów i zakresu dostarczanych dóbr i usług publicznych zgodnie z ustalonymi politykami i planami
		Element VII	Opracowanie strategii zarządzania
Zasada III	Opracowanie budżetu zgodnie z ustalonymi sposobami osiągania celów	Element VIII	Ustalenie procedur przygotowywania i przyjęcia budżetu
		Element IX	Ustalenie i ocena możliwości finansowych
		Element X	Dokonywanie wyborów niezbędnych dla przyjęcia budżetu
Zasada IV	Ocena wyników działań i ewentualne dostosowania	Element XI	Monitorowanie, pomiar i ocena działalności
		Element XII	Dokonywanie dostosowań

Źródło: G. Kozuń-Cieślak, *Budżetowanie w jednostkach samorządu terytorialnego – reorientacja z administrowania na zarządzanie*, Finanse Komunalne nr 9/2010, [http://lex.pl/czasopisma/fk/fk\\_9\\_2010.pdf](http://lex.pl/czasopisma/fk/fk_9_2010.pdf), s. 7.

Podstawowym źródłem prawa budżetowego państwa i jednostek samorządu terytorialnego jest ustawa z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. W rozdziale 2 tejże ustawy w paragrafie 5 można się dowiedzieć czym są:<sup>9</sup> środki publiczne, nadwyżka i deficyt sektora finansów publicznych. Jednakże klasyfikację dochodów jednostek terytorialnych prezentuje Dz.U. z 2003 nr 203. Tym samym Dzienniku Ustaw prezentuje podział dochodów<sup>10</sup>:

3. 1. Dochodami jednostek samorządu terytorialnego są:

- 1) dochody własne;
- 2) subwencja ogólna;
- 3) dotacje celowe z budżetu państwa.

2. W rozumieniu ustawy dochodami własnymi jednostek samorządu terytorialnego są również udziały we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych oraz z podatku dochodowego od osób prawnych.

3. Dochodami jednostek samorządu terytorialnego mogą być:

- 1) środki pochodzące ze źródeł zagranicznych niepodlegające zwrotowi;
- 2) środki pochodzące z budżetu Unii Europejskiej;
- 3) inne środki określone w odrębnych przepisach.

<sup>9</sup> [http://g.ekspert.infor.pl/pl/\\_dane/akty\\_pdf/DZU/2009/157/1240.pdf#zoom=90](http://g.ekspert.infor.pl/pl/_dane/akty_pdf/DZU/2009/157/1240.pdf#zoom=90) Dziennik Ustaw Nr 157 poz1240, s. 12091-12092.

<sup>10</sup> Dz.U. z 2003 nr 203, Dz.U. z 2008 nr 88, Dz.U. z 2010 nr 80. Poz. 526

Rozdział 2 ustawy opisuje źródła dochodów jednostek samorządu terytorialnego. Według niego Źródłami dochodów własnych (Art. 4. 1) są:

- 1) wpływy z podatków:
  - a) od nieruchomości,
  - b) rolnego,
  - c) leśnego,
  - d) od środków transportowych,
  - e) dochodowego od osób fizycznych, opłacanego w formie karty podatkowej,
  - f) od spadków i darowizn,
  - g) od czynności cywilnoprawnych;
- 2) wpływy z opłat:
  - a) skarbowej,
  - b) targowej,
  - c) miejscowej, uzdrowskiej i od posiadania psów,
  - d) eksploatacyjnej,
  - e) innych stanowiących dochody gminy, uiszczanych na podstawie odrębnych przepisów;
- 3) dochody uzyskiwane przez gminne jednostki budżetowe oraz wpłaty od gminnych zakładów budżetowych;
- 4) dochody z majątku gminy;
- 5) spadki, zapisy i darowizny na rzecz gminy;
- 6) dochody z kar pieniężnych i grzywien określonych w odrębnych przepisach;
- 7) 5,0 % dochodów uzyskiwanych na rzecz budżetu państwa w związku z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej;
- 8) odsetki od pożyczek udzielanych przez gminę, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej;
- 9) odsetki od nieterminowo przekazywanych należności stanowiących dochody gminy;
- 10) odsetki od środków finansowych gromadzonych na rachunkach bankowych gminy, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej;
- 11) dotacje z budżetów innych jednostek samorządu terytorialnego;
- 12) inne dochody należne gminie na podstawie odrębnych przepisów.

Wysokość udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych, od podatników tego podatku zamieszkałych na obszarze gminy wynosi 39,34 %.

Wysokość udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób prawnych, od podatników tego podatku, posiadających siedzibę na obszarze gminy, wynosi 6,71 %.

Subwencja ogólna składa się z części (Art. 7. 1.):

- 1) dla gmin:
  - a) wyrównawczej,
  - b) równoważącej;

2) oświatowej — dla gmin, powiatów i województw.

Jednostki samorządu terytorialnego dokonują, na zasadach określonych w ustawie, wpłat do budżetu państwa. O przeznaczeniu środków otrzymanych z tytułu subwencji ogólnej decyduje organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego.

Dochodami jednostek samorządu terytorialnego mogą być dotacje celowe z budżetu państwa na (Art. 8. 1.):

- 1) zadania z zakresu administracji rządowej oraz na inne zadania zlecone ustawami;
- 2) zadania realizowane przez jednostki samorządu terytorialnego na mocy porozumień zawartych z organami administracji rządowej;
- 3) usuwanie bezpośrednich zagrożeń dla bezpieczeństwa i porządku publicznego, skutków powodzi i osuwisk ziemnych oraz skutków innych klęsk żywiołowych;
- 4) sfinansowanie lub dofinansowanie zadań własnych;
- 5) realizację zadań wynikających z umów międzynarodowych.

Dochodami powiatu są dotacje celowe z budżetu państwa na realizację zadań straży i inspekcji. Dochodami jednostek samorządu terytorialnego mogą być środki z funduszy celowych, pozyskiwane na podstawie odrębnych przepisów. Dochodami jednostek samorządu terytorialnego mogą być dotacje udzielane przez Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej oraz wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej na podstawie odrębnych przepisów.

Szczegółowe zaprezentowanie dochodów jest celowym zabiegiem, który pozwoli lepiej dokonać ich analizy.

### **3. Analiza dochodów budżetowych gminy Dobra w województwie zachodniopomorskim**

Gmina Dobra, została wybrana do badań empirycznych z racji jej ciekawego położenia geograficznego w województwie zachodniopomorskim.



*Rys. 1. Mapa powiatu Polic*

Źródło: <http://www.zachodniopomorskie.powiaty.cba.pl/policki.htm>.

Z czego wynika, to interesujące położenie? Otóż Gmina Dobra jest położona w zachodniej części województwa zachodniopomorskiego, w obszarze przygranicznym. Należąc do powiatu polickiego, gdzie graniczy:

- od strony zachodniej z Republiką Federalną Niemiec,
- od wschodniej z miastem Szczecin,

od północnej i północnego wschodu z gminą Police,  
od południowej z gminą Kołbaskowo,  
co bardzo dobrze oddaje rysunek 1, na którym dokładnie widać, gdzie  
w województwie zachodniopomorskim mieści się gmina Dobra (Szczecińska).

Wspomniany powiat policki dzieli się na następujące gminy<sup>11</sup>:

Nowe Warpno,  
Police,  
Dobra,  
Kołbaskowo.

Sama gmina Dobra, to gmina wiejska. Liczba ludności<sup>12</sup> systematycznie wzrasta w roku 2008 wyniosła 14735, zaś już w 2009 15581. Wynika z tego, że rośnie gęstość zaludnienia w gminie. Ciekawostką może być fakt, że jeszcze w 2002 roku wskaźnik wyniósł 87 osób/ km<sup>2</sup>, zaś już w roku 2009 141 osób/ km<sup>2</sup>. Siedzibą władz gminy jest wieś Dobra (2040 mieszkańców). Liczba sołectw – 12, gdzie wyróżnia się: Bezrzecze • Buk • Dobra • Dołuje • Grzepnica • Łęgi • Mierzyn • Rzędziny • Skarbimierzycze • Stolec • Wąwelnica • Wołczkowo.

Niepodważalną korzyścią dla gminy są z pewnością powiązania komunikacyjne. W „Strategia (program) rozwoju lokalnego gminy Dobra”, z 26 sierpnia 2004, załącznik Nr 1 do uchwały Nr HXI/254/04, Rady Gminy w Dobrej<sup>13</sup>, podaje się następujące determinanty zewnętrzne mające wpływ na układ komunikacyjny:

funkcjonujące międzynarodowe przejście drogowe Lubieszyn-Linken,  
usytuowanie dużych i uciążliwych zakładów przemysłowych w Policach,  
projektowana przeprawa Police-Święte,  
port,  
projektowane graniczne przejście drogowe Dobieszczyn-Hintersee oraz,  
położony w bezpośrednim sąsiedztwie ośrodek o funkcji ponadregionalnej, jakim jest miasto Szczecin.

Wymienione powyżej czynniki, to główne elementy generujące obecnie i w przyszłości ruch zewnętrzny o charakterze ponadgminnym, których uwzględnienie w powiązaniach i obsłudze komunikacyjnej wyższej rangi jest bezwzględnie konieczne.”

Czemu ma służyć strategia rozwoju lokalnego gminy, która została jest realizowana do roku 2020?

Otóż zaplanowane zadania realizacyjne zmierzają do podniesienia atrakcyjności omawianej gminy, zarówno dla inwestorów, ale również mieszkańców i turystów. Brak podjęcia wyzwania w realizacji strategii mogłoby spowodować zmniejszenie jej konkurencyjności w odniesieniu do innych gmin, które sukcesywnie wdrażają swoje strategie. Pominięcie zadań w zakresie infrastruktury technicznej mogłoby doprowadzić do zniechęcenia obecnych i przyszłych inwestorów oraz turystów. Kolejnym ważnym aspektem jest oświata i kultura. Zaniedbania w tych dziedzinach mogą doprowadzić do migracji młodych ludzi, za lepszymi warunkami kształcenia i pracy.

<sup>11</sup> <http://www.zachodniopomorskie.powiaty.cba.pl/policki.htm>.

<sup>12</sup> Ludność na wsi według gmin w latach 2008 i 2009 (dok.) Stan w dniu 31 XII  
[http://www.stat.gov.pl/eps/rde/xbr/gus/PUBL\\_rs\\_rocznik\\_demograficzny\\_2010.pdf](http://www.stat.gov.pl/eps/rde/xbr/gus/PUBL_rs_rocznik_demograficzny_2010.pdf), s. 119.

<sup>13</sup> <http://bip.alfatv.pl/pliki/dobraszczecinska/File/Strategia/Strategia%20rozwoju.pdf>, s. 10.

Należy również nadmienić, że wypracowane z przedstawicielami lokalnej społeczności programy rozwojowe, wzajemnie się uzupełniają. I tak<sup>14</sup>:

Zadania związane z „rozwojem przedsiębiorczości i turystyki” powiązane będą z obszarem „infrastruktury technicznej”, a także potrzebami samych mieszkańców oraz rolnictwem.

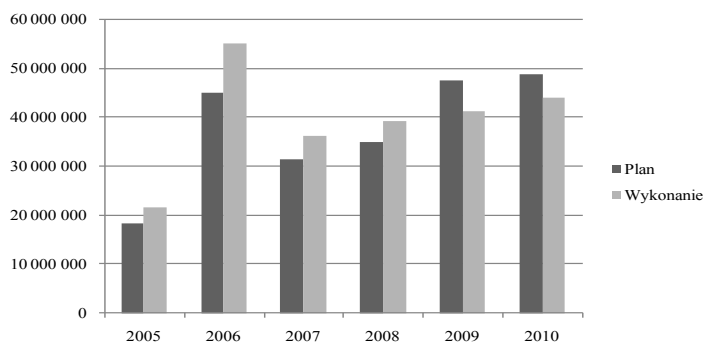
Rozwój turystyki będzie dawał możliwość stworzenia nowych miejsc pracy, ale będzie miał również wpływ na inwestycje w dziedzinie infrastruktury i ochrony środowiska naturalnego.

Kolejne zadania dotyczą obszaru kultury, oświaty i sportu, gdzie przewiduje się, że owe obszary wpłyną na podniesienie poziomu wykształcenia mieszkańców i więzi kulturalnej regionu.

Tym samym działalność samorządu, swe działania skupiać będzie w szczególności na<sup>15</sup>: przedsiębiorczości i turystyce, opiece zdrowotnej i społecznej, indywidualnym budownictwie mieszkaniowym, sporcie i rekreacji, infrastrukturze technicznej, kulturze i oświacie, rolnictwie.

Oznacza to, że gmina Dobra musi zaplanować w budżecie odpowiednie dochody, które pozwoliłyby jej na pełną realizację założonych przedsięwzięć.

Na wykresie 1 oraz w tabeli 2 została zaprezentowana realizacja dochodów gminy Dobra w latach 2005-2010. Na przestrzeni ostatnich sześciu lat realizacja dochodów gminy do roku 2009 osiągała poziom wykonania powyżej zaplanowanych dochodów. Na pierwszy plan w kwestii planowanych i osiągniętych dochodów wysuwa się rok 2006, gdzie planowane dochody dorównują wielkością z roku 2009, zaś wykonanie dochodów było najwyższe w prezentowanym czasookresie.



**Wykres 1.** Realizacja dochodów gminy Dobra Szczecińska w latach 2005-2010

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Sprawozdań z wykonania budżetu gminy Dobra Szczecińska w latach 2005-2010.

<sup>14</sup> *Ibidem*, s. 7.

<sup>15</sup> *Ibidem*, s. 7.

**Tabela 2. Dochody gminy Dobra Szczecińska i wskaźnik poziomu wykonania w latach 2005-2010 według działów klasyfikacji budżetowej (w zł)**

Lp./Dział/Nazwa działu	2005		2006		2007		2008		2009		2010	
	Plan	% Wykonanie	Plan	% Wykonanie	Plan	% Wykonanie	Plan	% Wykonanie	Plan	% Wykonanie	Plan	% Wykonanie
1 10 Rolnictwo i łowiectwo	56500	56619/100,21	133053	120529,3/90,60	246874,6	246874,6/100,00	647751,2	645951,22/99,72	253049,1	249449,05/98,58	109519,2	109429,17/99,92
2 20 Leśnictwo	2500	2477/99,08	2500	0,00	2103,26	3003,81/10,13	3000	303,81/10,13	1500	3233,49/215,57	1000	3428,28/342,83
3 600 Transport i łączność	53000	77126/145,52	155400	245449,17/157,95	2522580	2329383,9/92,34	1048976	989975,42/83,70	136720,3	136720,29/100,00	394373	3145163,4/79,75
4 630 Turystyka							5260	5260/100,00				
5 700 Gospodarka mieszkaniowa	997000	869734/87,24	5512676	3530425,4/100,32	7955800	983017,28/12,57	13845000	1519975,8/109,79	6591500	89913,46/13,64	4554500	1072619,4/23,55
6 710 Działalność usługowa	27008	30234/111,94	3000	3834,94/127,83	3500	2897,18/82,78	3500	3514,04/100,40	3500	6317,77/180,51	5000	19252,52/385,05
7 750 Administracja publiczna	57200	57740/100,94	59400	63014,79/106,09	63887	67958,01/107,21	61000	62937,04/103,18	64600	66770,77/103,36	74676	81648,51/109,34
Urzędy i inne jednostki organizacyjne jednostek terytorialnych samorządu terytorialnego												
8 751 Urzędy i inne jednostki organizacyjne samorządu terytorialnego	36419	34662/95,18	19730	17980/91,13	13400	13400/100,00	1812	1812/100,00	15340	15340/100,00	65311	48031/73,54
9 752 Obrona narodowa	500	500/100,00										
Bezpieczeństwo publiczne i ochrona												
10 754 Przeciwpożarowa	15900	26847/168,85					4000	4000/100,00	150		25000	4700/18,80
Dochody od osób prawnych, osób fizycznych i od jednostek nieposiadających osobowości prawnej												
11 756 Różne wydatki związane z ich poborem	1132176	14646796/129,38	18301689	18516/202,38265	24833437	122,71/22502,400	27626333	122,71/30824300	29294634	95,04/29797129	29472015	98,91
12 758 Różne rozliczenia	3905581	3973281/101,73	3419725	3753952,2/109,77	5099287	5356587,8/105,05	42958346	4629329,2/107,76	3001451	5385527,2/107,68	6833909	6714514,7/98,25
13 801 Opieka i wychowawanie	4060	3085/75,99	7819	4956,24/63,29	75822	48984,73/64,60	199106	161985,44/81,36	3445467	64250,88/186,48	202236	252442,85/124,83
14 851 Ochrona zdrowia	193	193/100,00	916,34	916,34/474,84								
15 852 Pomoc społeczna	1915291	1880681/98,19	2354777	2269301,1/96,37	2498362	2390346,9/95,68	2342760	2282819,2/97,44	2445400	238274/97,46	2631560	2626223,2/99,80
Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej												
16 853 Społecznej			159656	132636,49/83,08			168378	461811/27,85	2006411	2743028,8/136,71	301788,2	303818,08/100,67
17 854 Edukacyjna opieka wychowawcza	34500	34500/100,00	58257	52104,94/89,44	50221	49930,01/99,42	52495	43147,09/81,88	53463	46191,03/86,40	55267	39662,92/71,77
Gospodarka komunalna i ochrona środowiska												
18 900 Środowiska	5000	1924/38,48		2415,3/48,31	7821,44		186840	228406,6/122,25				
Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego												
19 92 Narodowego	2600	1650/63,46		4781,7/183,91								
20 926 Kultury fizycznej i sport			74	500/675,00			686000	686399,12/100,06			0	25
Razem:	18434235	21698023/117,71	25426975	30504540/119,97	31607220	36332748/114,95	35083824	39262960/111,91	47568465	41453802/87,15	48813203	44106730/90,36

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Sprawozdań z wykonania budżetu gminy Dobra Szczecińska w latach 2005-2010.

Z tabeli 2 wynika, że największy poziom wykonania, gmina osiągnęła w roku 2006 122,33%. W kolejnym roku poziom wykonania był powyżej 100%, ale był mniejszy niż poziom wykonania w roku 2005 i było to jedynie 114,95%. Należy zauważyć, że od 2007



roku plan dochodów sukcesywnie się powiększał, lecz w latach 2009-2010 nieco szybciej niż wykonanie dochodów.

Z danych zawartych w tabeli można wywnioskować, że gmina Dobra w badanych latach prowadziła właściwą politykę finansową w zakresie dochodów. Pozytywnym zjawiskiem jest sytuacja, w której wykonane dochody przewyższają planowane i przekraczają w większości przypadków próg wykonania 90% (wyjątkiem jest rok 2009).

Dokonując szczegółowej analizy wskaźnika poziomu wykonania dla poszczególnych lat wynika, że najwyższe wykonanie dochodów od planowanych w roku 2005 miało miejsce w dziale „Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa” (168,85%), zaś najniższe w dziale „Gospodarka komunalna i ochrona środowiska (38,48%). W kolejnym roku 2006 najwyższy wskaźnik wykonania odnotowano w dziale „Transport i łączność” (157,95%), najniższy w dziale „Oświata i wychowanie” (63,39%). W roku 2007 najwyższy wskaźnik w dziale „Gospodarka mieszkaniowa” (123,57%), zaś najmniejszy podobnie jak rok wcześniej dział „Oświata i wychowanie” (64,6%). I w ostatnim roku gdzie wykonanie przewyższało plan czyli w 2008 roku, wskaźnik najwyższy został osiągnięty w dziale „Dochody od osób prawnych, osób fizycznych i od jednostek nieposiadających osobowości prawnej oraz wydatki związane z ich poborem” (122,71%), najniższy w „Leśnictwo” (10,13%).

Niestety ostatnie dwa lata, to uzyskanie wskaźnika poziomu wykonania poniżej 100%. W roku 2009 dochody zostały zrealizowane na poziomie 87,15%, gdzie największy poziom wykonania osiągnięto w dziale „Leśnictwo” (215,57%), a najniższy w dziale „Gospodarka mieszkaniowa” jedynie 13,64%. Ostatni badany okres czyli rok 2010 również uzyskał wykonane dochody mniejsze niż planowane i wskaźnik wyniósł 90,36%. Jednakże wskaźnik poziomu wykonania dochodów był największy w dziale „Działalność usługowa” (385,05%), a najniższy w dziale „Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa” (18,80%).

Jak na ironię rozpoczynając analizę wskaźnika poziomu wykonania w roku 2005 najwyższy jego poziom był właśnie w dziale „Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa”.

**Tabela 3.** *Dynamika dochodów budżetu gminy Dobra Szczecińska w latach 2005-2010*

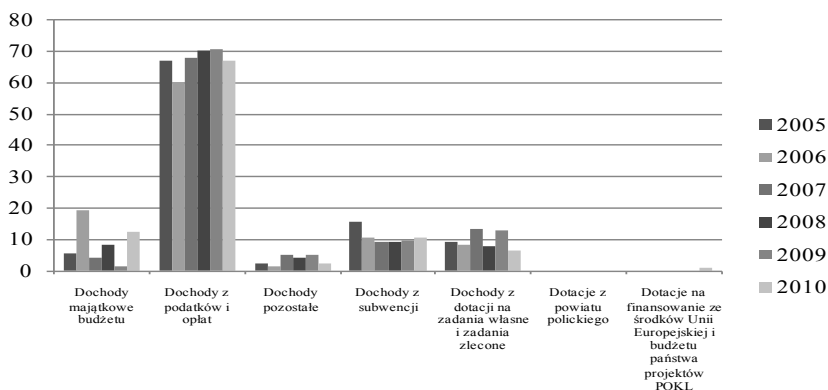
Wyszczególnienie	2006/ 2005	2007/ 2006	2008/ 2007	2009/ 2008	2010/ 2009
Ogółem, w tym:	140,59	119,11	108,06	105,58	106,40
Dochody majątkowe budżetu	501,97	26,23	212,13	19,88	832,46
Dochody z podatków i opłat	126,05	134,52	111,34	106,12	101,15
Dochody pozostałe	82,38	408,34	94,61	124,05	50,32
Dochody z subwencji	94,37	106,06	108,11	111,86	114,26
Dochody z dotacji na zadania własne i zadania zlecone	126,58	190,01	62,88	175,70	54,09

W tabeli nie zostały ujęte Dotacje z powiatu polickiego, oraz Dotacje na finansowanie ze środków Unii Europejskiej i budżetu państwa projektów POKL z roku 2010, ponieważ nie jest możliwe wyliczenie ich dynamiki.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Sprawozdań z wykonania budżetu gminy Dobra Szczecińska w latach 2005-2010.

Oceniając dochody gminy Dobra Szczecińska warto również zwrócić uwagę na procentowy udział dochodów składających się na dochody własne, subwencje i dotacje. Korzystając z informacji przedstawionych w tabeli 3 największy przyrost odnotowano w roku 2010 dochodów majątku budżetu o 732,46%, podobnie dynamiczny wzrost tych dochodów nastąpił w roku 2006 o 401,97%. Równie spektakularny wzrost jeśli chodzi o tempo miały Pozostałe dochody w 2007 roku o 308,34%. Największy spadek nastąpił w roku 2007 dochodów majątku budżetu o 73,77%.

Wymienione w tabeli 3 składowe dochodów ogółem, zostały zaprezentowane na wykresie 3, gdzie przedstawiono ich procentowy udział. Tym samym w dochodach ogółem największy procent stanowią Dochody z podatków i opłat, następnie dość istotne znaczenie mają Dochody z subwencji, a także Dochody z dotacji na zadania własne i zlecone.



**Wykres 3.** Dochody budżetowe gminy Dobra Szczecińska w latach 2005-2010, procentowy udział

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Sprawozdań z wykonania budżetu gminy Dobra Szczecińska w latach 2005-2010.

Należy zauważyć, że największy udział w dochodach z podatków i opłat stanowi podatek PIT oraz CIT. Zaś nowością z roku 2010 dla gminy Dobra Szczecińska są dotacje z powiatu polickiego oraz dotacje na finansowanie ze środków Unii Europejskiej i budżetu państwa projektów POKL. Jednakże nie mają one istotnego udziału procentowego w dochodach ogółem.

Dokonując analizy samodzielności dochodowej poszczególnych szczebli samorządu terytorialnego w Polsce, na podstawie wskaźnika udziału dochodów własnych samorządu terytorialnego w jego dochodach ogółem oraz wskaźnika udziału dochodów własnych w węższym ujęciu (tj. bez udziału w PIT i CIT), można zauważyć, że najwyższy ich poziom występuje w miastach na prawach powiatu.

#### 4. Zakończenie

Gmina Dobra dysponuje własnymi dochodami, tworzy własny budżet i realizuje własną politykę finansową, która z uwagi na wielozadaniowość jest systemem skomplikowanym. Jednakże należy szczególną uwagę zwrócić na fakt, że gmina ma wysoki wskaźnik samodzielności finansowej, ponieważ jego wielkość na przestrzeni sześciu lat nie

spadła poniżej 75% (tabela 3). Tym samym świadczy to o tym, że działalność Wójta Gminy należy ocenić dość wysoko, choć jak pokazuje wymieniony wskaźnik nie jest to gmina, która może obejść się bez dodatkowego źródła finansowania takiego jak dotacje i subwencje. Jak zostało już wspomniane osiągnięte dochody własne głównie opierają się na podatkach. W przypadku gminy Dobra dochód własny pochodzi z podatków od nieruchomości. Efektywne wykorzystanie dochodów widać poprzez działania takie jak np.: położenie chodników, ścieżek rowerowych, zalesienie, doprowadzenie gazu do wsi Kościno oraz szczególna uwaga została zwrócona na cele oświatowe i kształcenia.

## 5. Literatura

1. Budzicki M., Budżet jednostek samorządu terytorialnego [http://www.almamer.pl/aa%20materialy%20dydaktyczne/E\\_Systemy%20finansowe\\_Budzicki.pdf](http://www.almamer.pl/aa%20materialy%20dydaktyczne/E_Systemy%20finansowe_Budzicki.pdf).
2. Dochody jednostek samorządu terytorialnego [w:] <http://www.benefac.pl/dochody-jednostek-samorządu-terytorialnego>.
3. Dylewski M., Filipiak B., Gorzałczyńska-Koczkodaj M., Finanse samorządowe, narzędzia, decyzje, procesy, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007 r.
4. Dz.U. z 2003 nr 203, Dz.U. z 2008 nr 88, Dz.U. z 2010 nr 80. Poz. 526.
5. <http://bip.alfaty.pl/pliki/dobraszczecinska/File/Strategia/Strategia%20rozwoju.pdf>.
6. [http://g.ekspert.infor.pl/p/\\_dane/akty\\_pdf/DZU/2009/157/1240.pdf#zoom=90](http://g.ekspert.infor.pl/p/_dane/akty_pdf/DZU/2009/157/1240.pdf#zoom=90) Dziennik Ustaw Nr 157 poz1240, s. 12091-12092.
7. <http://www.zachodniopomorskie.powiaty.cba.pl/policki.htm>.
8. <http://www.zachodniopomorskie.powiaty.cba.pl/policki.htm>.
9. Katz D., Kahn R., Społeczna psychologia organizacji, Warszawa 1979, s. 119-130 za: E. Skrzypek, Jakość i efektywność, Lublin 2002.
10. Kosek-Wojnar M., Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego w sferze wydatków, Zeszyty Naukowe nr 4, WSE w Bochni, Bochnia 2006.
11. Kozuń-Cieślak G., Budżetowanie w jednostkach samorządu terytorialnego - reorientacja z administrowania na zarządzanie, Finanse Komunalne nr 9/2010 [http://lex.pl/czasopisma/fk/fk\\_9\\_2010.pdf](http://lex.pl/czasopisma/fk/fk_9_2010.pdf).
12. Ludność na wsi według gmin w latach 2008 i 2009 (dok.) Stan w dniu 31 XII [http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/PUBL\\_rs\\_rocznik\\_demograficzny\\_2010.pdf](http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/PUBL_rs_rocznik_demograficzny_2010.pdf).
13. Misterek W., Zewnętrzne źródła finansowania działalności inwestycyjnej jednostek samorządu terytorialnego, Difin, Warszawa 2008.
14. Sobczyk A., Analiza źródeł dochodów budżetowych gmin [w:] Finanse publiczne, red. J. Sokołowski, M. Sosnowski, A. Żabiński, Wyd. Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Prace Naukowe UE we Wrocławiu nr 112, Wrocław 2010.

## Streszczenie

*Jednostki samorządu terytorialnego ze względu na swój charakter są często przedmiotem opracowań naukowych oraz badań empirycznych. Celem niniejszego artykułu jest zaprezentowanie podejścia do zadań jakie są stawiane gminom i zaprezentowanie na przykładzie jednej z gmin w województwie zachodniopomorskim struktury dochodów. Bez wygenerowanych dochodów gminy nie posiadałyby środków do spełnienia*

*swoich celów. Poza opisaną strukturą zostanie wykazana samodzielność dochodowa<sup>16</sup> gminy.*

**Słowa kluczowe:** jednostki samorządu terytorialnego, gmina, budżet, klasyfikacja dochodów.

## **ANALYSIS OF MUNICIPAL REVENUES DOBRA IN WESTPOMMERANIES REGION**

### Summary

*Entitles of local government because of their nature are often the subject of scientific studies and empirical research. The aim of this paper is to present an approach to the tasks they are requested to municipalities and present income structure of one of the municipalities in the Westpommeranies region. Without the revenue generated by the municipality would have no means to reach their goals. In addition to the structure described can be demonstrated profitable independent of municipality.*

**Keywords:** entitles of local government, community, budget, revenues classification.

*Translated by Aleksandra Gąsior*

ALEKSANDRA GAŚSIOR

Katedra Analizy i Strategii Przedsiębiorstw, WNEiZ,  
Uniwersytet Szczeciński, Szczecin, ul. Mickiewicza 69 p.14.  
<http://www.wneiz.pl>  
e-mail: [aleksandra.gasior@wneiz.pl](mailto:aleksandra.gasior@wneiz.pl)

---

<sup>16</sup> Szerzej W. Misterek, *Zewnętrzne źródła finansowania działalności inwestycyjnej jednostek samorządu terytorialnego*, Difin, Warszawa 2008, s. 16-18.