

PRACE NAUKOWE
Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
RESEARCH PAPERS
of Wrocław University of Economics

247

Finanse publiczne



pod redakcją
Jerzego Sokołowskiego
Michała Sosnowskiego
Arkadiusza Żabińskiego



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
Wrocław 2012

Recenzenci: Teresa Famulska, Beata Filipiak, Tadeusz Juja, Andrzej Miszczuk,
Krystyna Piotrowska-Marczak, Marzanna Poniatowicz, Grażyna Wolska,
Urszula Zagóra-Jonszta

Redakcja wydawnicza: Jadwiga Marcinek, Joanna Świrska-Korlub

Redakcja techniczna: Barbara Łopusiewicz

Korekta: Zespół

Łamanie: Beata Mazur

Projekt okładki: Beata Dębska

Publikacja jest dostępna na stronie www.ibuk.pl

Streszczenia opublikowanych artykułów są dostępne w międzynarodowej bazie danych
The Central European Journal of Social Sciences and Humanities <http://cejsh.icm.edu.pl>
oraz w The Central and Eastern European Online Library www.ceeol.com
a także w adnotowanej bibliografii zagadnień ekonomicznych BazEkon
http://kangur.uek.krakow.pl/bazy_ae/bazekon/nowy/index.php

Informacje o naborze artykułów i zasadach recenzowania
znajdują się na stronie internetowej Wydawnictwa
www.wydawnictwo.ue.wroc.pl

Kopiowanie i powielanie w jakiegokolwiek formie
wymaga pisemnej zgody Wydawcy

© Copyright by Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu
Wrocław 2012

ISSN 1899-3192

ISBN 978-83-7695-213-0

Wersja pierwotna: publikacja drukowana

Druk: Drukarnia TOTEM

Spis treści

Wstęp	11
Grażyna Ancyparowicz, Miłosz Stanisławski: Polski długi publiczny w latach 1991-2015	13
Arkadiusz Babczuk: Zadłużenie spółek komunalnych. Wybrane problemy..	24
Wiesława Cieślewicz: Zwolnienie podatkowe jako forma wspierania inwestycji – przypadek specjalnych stref ekonomicznych w Polsce	36
Agnieszka Cyburt: Uwarunkowania absorpcji funduszy Unii Europejskiej na przykładzie gmin województwa lubelskiego	46
Jolanta Gałuszka: Koncepcja ujednoczenia podatku w prawie Unii Europejskiej.....	60
Feliks Grądalski: Równowaga finansów publicznych w warunkach reparycyjnego systemu emerytalnego	70
Sylvia Grenda: Niejednoznaczność przepisów podatkowych i jej wpływ na przejrzystość systemu podatkowego w Polsce	79
Piotr Gut: Wybrane regulacje europejskie i krajowe mające przeciwdziałać nadużyciom w podatku VAT.....	90
Dagmara Hajdys: Procedura wyboru partnera prywatnego jako podstawowa determinanta zawarcia umowy partnerstwa publiczno-prywatnego.....	100
Jarosław Hermaszewski: Problemy w ocenie skuteczności zarządzania jednostką samorządu terytorialnego – analiza porównawcza wybranych gmin	109
Małgorzata Magdalena Hybka: Podatkowa grupa kapitałowa na gruncie przepisów ustawy o podatku obrotowym w Niemczech	120
Maria Jastrzębska: System zarządzania ryzykiem w jednostce samorządu terytorialnego – zarys problemu	130
Danuta Kołodziejczyk: Subwencja wyrównawcza jako źródło wsparcia finansowego gmin w Polsce.....	139
Paweł Kowalik: Sposób obliczania potencjału podatkowego niemieckich gmin	151
Iwona Kowalska: Instrumenty finansowe wspierające ideę podwyższenia wieku emerytalnego w Polsce	161
Agnieszka Krzemińska: Ekonomiczna pozycja sektora samorządowego w systemie finansów publicznych w Polsce	170
Janusz Kudła: Zmiany struktury wpływów budżetowych w wybranych państwach Unii Europejskiej w latach 2008-2010	180
Piotr Laskowski: Budżet zadaniowy jako narzędzie realizacji strategii rozwoju jednostki samorządu terytorialnego	191

Sylwia Łęgowik-Świącik: Problemy wdrażania kontroli zarządczej w sektorze finansów publicznych	202
Zofia Łękawa: Możliwości wykorzystania metody DEA do oceny wiarygodności ekonomicznej jednostki samorządu terytorialnego – przegląd badań i praktyczny aspekt zastosowania metody	210
Paweł Marszałek: Finansyzacja – problemy i kontrowersje	220
Magdalena Miszczuk: Deficyty i zadłużenie wybranych jednostek samorządu terytorialnego w świetle ograniczeń ustawowych	231
Ewelina Młodzik: Zarządzanie ryzykiem w świetle nowej ustawy o finansach publicznych	240
Jarosław Olejniczak: Wskaźnik podstawowych dochodów podatkowych na mieszkańca a poziom rozwoju gmin – na przykładzie województwa dolnośląskiego	249
Monika Pasternak-Malicka: Elektroniczne deklaracje jako dogodna forma rozliczeń podatku dochodowego od osób fizycznych	260
Paweł Piątkowski: Strategie finansowania długu publicznego a ryzyko kryzysu walutowego	274
Krystyna Piotrowska-Marczak: Kierunki i skutki reformy finansów publicznych w Polsce od 2012 roku	283
Krystyna Piotrowska-Marczak, Tomasz Uryszek, Aneta Tylman: Zarządzanie finansami publicznymi poprzez dążenie do osiągnięcia nadwyżki budżetowej	292
Marian Podstawka, Agnieszka Deresz: Redystrybucyjna rola obciążeń finansowych osób fizycznych w latach 2008-2010	301
Piotr Ptak: Wydatkowa reguła dyscyplinująca a poprawa stanu finansów publicznych w Polsce	314
Joanna Rakowska: Statystyczne i praktyczne znaczenie środków unijnych dla gmin	325
Jarosław Skorwider: Możliwości kształtowania potencjału inwestycyjnego powiatów	336
Michał Sosnowski: Realizacja zasady sprawiedliwego opodatkowania w podatku dochodowym od osób fizycznych	346
Marcin Stępień: Klasyfikacja i pomiar wybranych kategorii ekonomicznych w aspekcie prawa bilansowego i podatkowego	359
Monika Szudy: Polityka fiskalna Hiszpanii w warunkach kryzysu ekonomicznego 2008+	367
Michał Thlon, Piotr Podsiadło: Emisja obligacji katastrofalnych w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego jako źródło finansowania ryzyka katastrof	378
Monika Truszkowska-Kurstak: Problematyka zachowania wiarygodności sprawozdań finansowych samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej w świetle obowiązujących przepisów prawa – wybrane zagadnienia	390

Alina Walenia: Zasilanie finansowe z budżetu państwa a realizacja ustawowych zadań przez gminy Podkarpacia.....	401
Adam Wasilewski: Finansowe wsparcie Unii Europejskiej dla gminnych inwestycji infrastrukturalnych jako instrument polityki rozwoju pozarolniczej działalności gospodarczej na obszarach wiejskich.....	412
Mirosław Wasilewski, Marzena Ganc: Funkcjonowanie podatku VAT w opinii rolników indywidualnych oraz możliwości wprowadzenia podatku katastralnego w rolnictwie.....	421
Barbara Wieliczko: Stan finansów publicznych w Polsce a wsparcie rolnictwa.....	430
Dorota Wyszowska: Zdolność absorpcyjna jednostek samorządu terytorialnego w zakresie środków pomocowych UE (na przykładzie gmin województwa podlaskiego).....	440
Jolanta Zawora: Partnerstwo publiczno-prywatne jako forma finansowania inwestycji publicznych.....	449
Magdalena Ziolo: Inwestycje komunalne w aspekcie dobra publicznego i zdolności gmin do ich realizacji.....	459
Arkadiusz Żabiński: Instytucjonalne uwarunkowania wykorzystania uproszczonych form opodatkowania.....	470

Summaries

Grażyna Ancyparowicz, Miłosz Stanisławski: Public deficit in Poland from 1991 to 2015.....	23
Arkadiusz Babczuk: Municipal companies' debt. Selected problems.....	35
Wiesława Cieślewicz: Tax relief as a form of investment support – a case of special economic zones in Poland.....	45
Agnieszka Cyburt: Conditioning of absorption of the European Union funds on the example of communes of the Lubelskie Voivodeship.....	59
Jolanta Gałuszka: The concept of tax unification in the European Union law.....	69
Feliks Grądalski: Public finance equilibrium in defined benefit pension system.....	78
Sylwia Grenda: The ambiguity of tax regulations and its influence on the transparency of the Polish tax system.....	89
Piotr Gut: Selected European and Polish regulations to prevent value added tax abuse.....	99
Dagmara Hajdys: The procedure for selecting a private partner as a prerequisite for concluding a public-private partnership agreement.....	108
Jarosław Hermaszewski: Problems in the assessment of management effectiveness of local government units – comparative analysis of selected communities.....	119

Malgorzata Magdalena Hybka: VAT grouping in the provisions of the turnover tax law in Germany.....	129
Maria Jastrzębska: Risk management system in territorial self-government units – outline of the issue	138
Danuta Kołodziejczyk: Compensatory subsidies as a source of financial support for Polish communes	150
Paweł Kowalik: The method of calculating the amount of fiscal capacity of German municipalities.....	160
Iwona Kowalska: Financial instruments to support the idea of extending retirement age in Poland	169
Agnieszka Krzemińska: Local government sector economic position in the public finances in Poland	179
Janusz Kudła: Adjustment of general government revenues during the financial crisis 2008-2010.....	190
Piotr Laskowski: Assignment budgeting as a tool for implementing developmental strategies of local government units	201
Sylvia Łęgowik-Świącik: Problems with the implementation of management control in public finance sector.....	209
Zofia Łękawa: Potential applications of data envelopment analysis in the evaluation of economic credibility of a self-government entity – a review of research and a practical aspect of method’s application.....	219
Paweł Marszałek: Financialization – problems and controversies	230
Magdalena Miszczuk: Deficits and debt of selected self-government units in the light of statutory restrictions.....	239
Ewelina Młodzik: Risk management in the light of the act of public finance	248
Jarosław Olejniczak: Basic tax income per capita versus the level of development of municipalities – the example of Lower Silesian voivodeship..	259
Monika Pasternak-Malicka: E-filing as a convenient way to file personal income tax forms	273
Paweł Piątkowski: Strategies of financing of public debt and the risk of currency crisis	282
Krystyna Piotrowska-Marczak: Directions and effects of public finance reform in Poland from 2012.....	291
Krystyna Piotrowska-Marczak, Tomasz Uryszek, Aneta Tylman: Management of public finances in a way leading to the budgetary surplus	300
Marian Podstawka, Agnieszka Deresz: Redistribution function of personal financial charges in 2008-2010	313
Piotr Ptak: Disciplined spending rule and improvement of public finances position in Poland	324
Joanna Rakowska: Significance of EU funds for communes – budget aspects and authorities’ opinions.....	334
Jarosław Skorwider: Opportunities of creating the investment potential of rural counties	344

Michał Sosnowski: Implementation of the principle of fair taxation in the individual income tax	358
Marcin Stępień: Classification and measurement of some economic categories in the aspect of balance and tax law.....	366
Monika Szudy: Fiscal policy in Spain in the conditions of economic crisis 2008+	377
Michał Thlon, Piotr Podsiadło: Issue of catastrophic bonds in the range of Public Private Partnership as a source of disaster risk financing.....	389
Monika Truszkowska-Kurstak: Problems of maintaining credibility of independent public health care centres' financial reports in the light of law chosen issues.....	400
Alina Walenia: Financing from state budget and implementation of statutory tasks by Subcarpathian communes.....	411
Adam Wasilewski: EU financial support for communal infrastructural investments as a tool of development policy of non-agricultural economic activity in rural areas	420
Mirosław Wasilewski, Marzena Ganc: Functioning of Value Added Tax in the opinion of individual farmers and the possibilities of cadastral tax implementation in agriculture	429
Barbara Wieliczko: Public finance in Poland vs. support for agriculture	439
Dorota Wyszowska: Self-government entities' absorption capacity of EU aid funds (Podlaskie Voivodeship communes – case study).....	448
Jolanta Zawora: Public-private partnership as a form of financing of public investment.....	458
Magdalena Ziolo: Municipal investments as a category of public goods and the ability of municipalities to undertake them	469
Arkadiusz Żabiński: Institutional conditioning of use lump-sum-based forms of taxation	481

Danuta Kołodziejczyk

Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej – Państwowy Instytut Badawczy

SUBWENCJA WYRÓWNAWCZA JAKO ŹRÓDŁO WSPARCIA FINANSOWEGO GMIN W POLSCE

Streszczenie: W opracowaniu przedstawiono subwencję wyrównawczą jako mechanizm korygujący poziom dochodów gmin w Polsce oraz skutki stosowania tego transferu z budżetu państwa do budżetu gmin. W tym celu wykorzystano materiał statystyczny z Banku Danych Regionalnych GUS. Jak wykazano, subwencja wyrównawcza przyczynia się do częściowego zrównania dochodów gmin, ale nie jest mechanizmem stwarzającym potencjalne źródła tych dochodów.

Słowa kluczowe: dochody ogółem, dochody własne, subwencja wyrównawcza, wydatki bieżące, rodzaje gmin.

1. Wstęp

Poprzez przepisy ustawy z dnia 8 marca 1990 r. reaktywującej samorządy terytorialne¹ gminy wyposażono w liczne źródła dochodów, o różnym znaczeniu fiskalnym, które bardzo różnicują ich sytuację finansową. Jednocześnie wszystkim gminom wyznaczono takie same zadania własne, związane są z zaspokojeniem podstawowych potrzeb lokalnych społeczności w sferze warunków życia. Z przyczyn finansowych nie wszystkie gminy jednak mogą realizować powierzone im zadania. Wprowadzono więc mechanizm wyrównujący różnice potencjału dochodowego gmin, w postaci subwencji wyrównawczej. Jest ona istotnym źródłem wsparcia finansowego gmin w Polsce.

Celem opracowania jest przedstawienie subwencji wyrównawczej jako mechanizmu umożliwiającego gminom realizację zadań własnych. Analiza struktury dochodów gmin w badanych latach pozwoliła sformułować tezę: subwencja wyrównawcza zmniejsza w znacznym stopniu dysproporcje w poziomie dochodów gmin, ale nie jest mechanizmem kreującym potencjalne źródła dochodów w gminie. Powstaje więc pytanie, czy subwencja wyrównawcza przyznawana według obecnych zasad osiąga swój cel?

¹ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym, DzU 1990, nr 16, poz. 95, z późn. zm.

Subwencję wyrównawczą w dochodach ogólnych gmin w Polsce analizowano na podstawie danych Banku Danych Regionalnych GUS za lata 2007-2010, dotyczących 2478 gmin; 597 z nich to gminy miejsko-wiejskie, 306 – miejskie (łącznie z miastami na prawach powiatu) i 1575 – wiejskie. Ocena subwencji wyrównawczej gmin pozwala zrozumieć lokalne zróżnicowania potencjału dochodowego i poszukiwać takich mechanizmów, które umożliwiłyby zaspokojenie podstawowych potrzeb społeczności lokalnej. Wykorzystano liczne wskaźniki określające sytuację finansową gmin w Polsce.

2. Adekwatność dochodów własnych gmin do zakresu realizacji zadań własnych

Głównym zadaniem gmin jest świadczenie podstawowych usług publicznych mieszkańcom. Mogą one być świadczone wówczas, gdy gminy mają odpowiednie środki finansowe. Obecnie finansowanie gmin uregulowane jest ustawą o dochodach jednostek samorządu terytorialnego², której celem było zwiększenie dochodów własnych. Dochody własne, tj. ze źródeł oddanych w całości lub części do dyspozycji gmin na podstawie określonych regulacji prawnych, to wpływy z opłat, podatków, odsetek od środków finansowych gminy gromadzonych na rachunkach bankowych, dochody z majątku gminy oraz dochody z tytułu udziału gminy w podatkach dochodowych: obecnie 39,4% podatku dochodowego od osób fizycznych (PIT) i 6,71% podatku dochodowego od osób prawnych (CIT), pozyskiwane przez urząd skarbowy. Zwiększenie dochodów własnych dokonuje się głównie przez wzrost udziału gmin w podatkach dochodowych (PIT i CIT). Procentowy udział środków z PIT i CIT w dochodach własnych zależy od koniunktury gospodarczej w kraju.

W latach 2007-2010 zaobserwowano spadek udziału dochodów własnych w dochodach ogółem gmin (tab. 1). Zmiany te można łączyć z rodzajem gmin, ich rozwojem gospodarczym oraz liczbą mieszkańców. Stwierdzono też, że im wyższy udział dochodu własnego w gminie, tym większy był jego spadek. Dochody własne można zatem uznać za dość niestabilne i w niewielkim stopniu przewidywalne.

Mierzone współczynnikiem zmienności różnice dochodów własnych i dochodów ogółem w poszczególnych rodzajach gmin okazały się znacznie wyższe w przypadku tych pierwszych, i to we wszystkich rodzajach gmin. Oznacza to, że gminy dysponują dochodami o zróżnicowanym charakterze. Wywiera to istotny wpływ na ich samodzielność finansową.

Biorąc pod uwagę, że znaczną sumę dochodów własnych przeznacza się na wydatki bieżące, czyli na zaspokojenie podstawowych potrzeb mieszkańców, przedstawiono relacje dochodów własnych do wydatków bieżących w latach 2007-2010 (tab. 2).

² Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, DzU 2003, nr 203, poz. 1966.

Tabela 1. Struktura dochodów w poszczególnych rodzajach gmin

Rodzaj dochodu	2008			2009			2010		
	rodzaj gminy								
	m-w	w	m	m-w	w	m	m-w	w	m
Dochody ogółem	100	100	100	100	100	100	100	100	100
w tym: własne	45,4	35,7	61,8	42,8	33,3	58,5	41,7	32,9	55,9
w tym:									
– PIT	33,1	32,1	38,2	30,8	29,3	36,8	29,4	28,5	34,8
– lokalne	65,1	67,0	59,1	67,6	69,9	60,7	69,3	70,8	63,0
Dotacje ogółem	20,6	22,0	15,5	.	.	.	24,9	26,0	21,2
Subwencje ogółem	34,1	42,3	22,7	36,0	44,3	24,3	33,4	41,1	22,9
– w tym subwencje wyrównawcze	26,7	31,7	7,0	28,8	33,9	7,3	28,0	32,9	8,3

gminy: w – gmina wiejska, m-w – gmina miejsko-wiejska, m – gmina miejska

Źródło: obliczenia własne, na podstawie Banku Danych Regionalnych GUS.

Tabela 2. Udział dochodów własnych w wydatkach bieżących w latach 2007-2010 (%)

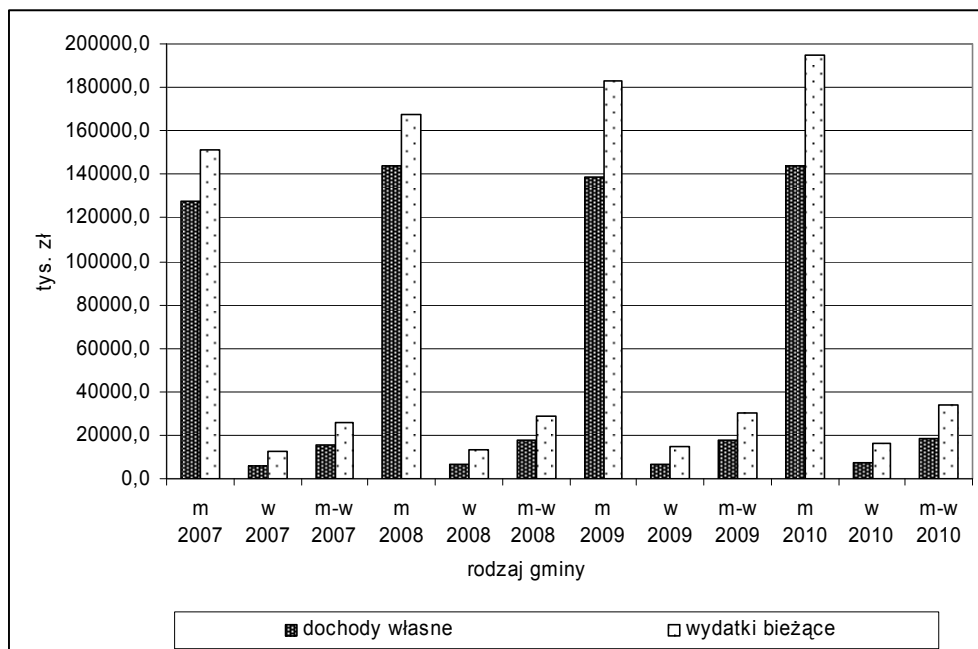
Gminy, liczba mieszkańców (w tys.)	2007	2008	2009	2010
Miejsko-wiejskie	52	56	53	51
< 5	47	51	89	50
5-7,5	41	46	42	43
7,5-15	48	51	48	47
15-30	62	65	59	57
> 30	76	78	71	69
Wiejskie	42	45	41	41
< 2,5	39	44	39	41
2,5-5	37	40	36	37
5-10	41	44	41	39
10-15	56	56	51	50
> 15	68	70	63	59
Miejskie	75	79	69	68
< 10	71	74	61	64
10-20	71	76	69	65
20-50	79	81	72	71
50-100	73	78	68	66
> 100	79	82	72	71
Polska	49	52	47	46

Źródło: jak w tab. 1.

Można zauważyć, że:

1. W poszczególnych rodzajach i wielkościach gmin (mierzonych liczbą mieszkańców) relacje te niewiele się zmieniły. Oznacza to, że obecny sposób naliczania dochodów własnych nie wpływa na lepsze zaspokojenie bieżących potrzeb mieszkańców.

2. Liczba mieszkańców w gminie ma znaczny wpływ na wielkość relacji – im więcej mieszkańców w gminie, tym dochody własne stanowią większy udział w wydatkach bieżących. Znaczne większe różnice w relacjach między grupami gmin o mniejszej i o większej liczbie ludności występują w przypadku gmin wiejskich i miejsko-wiejskich niż miejskich. Dysproporcje te wynikają m.in. ze znacznie większego wzrost wydatków bieżących niż dochodów własnych w gminach o mniejszej liczbie mieszkańców.



Rys. 1. Dochody własne i wydatki bieżące w poszczególnych rodzajach gmin

Źródło: obliczenia własne, na podstawie Banku Danych Regionalnych GUS.

W latach 2007-2010 dochody własne badanych gmin wzrosły o 29,1%, a wydatki bieżące o 31,8%. Znacznie szybciej rosły wydatki bieżące w gminach o mniejszej liczbie mieszkańców oraz gminach wiejskich. Może to świadczyć, że co roku gminy obarczane są nowymi zadaniami i związanymi z nimi wydatkami, zwłaszcza na politykę społeczną (zob. rys. 1).

3. Subwencja wyrównawcza w dochodach gmin

Ze względu na duże zróżnicowanie dochodów własnych gmin przyjęto system wyrównawczy wspomagający ich bazę dochodową. Opierając się na literaturze na temat systemu wyrównawczego finansów samorządu terytorialnego, P. Swianiewicz³ wymienia główne przyczyny stosowania dotacji i subwencji: zasada równości pionowej; zasada równości poziomej; wspomaganie samorządów, które świadczą usługi nie tylko dla swoich mieszkańców; zapewnienie minimalnego standardu usług określanego w skali całego kraju; stymulacja podaży usług społecznych, które stanowią priorytet w polityce państwa; redukcja nieefektywności decyzji lokalizacyjnych, które mogą wynikać ze współzawodnictwa podatkowego między samorządami. Podaje też zasadne argumenty przeciwko stosowaniu subwencji i dotacji, m.in. niewyżalanie aktywności ekonomicznej władz lokalnych.

Tabela 3. Subwencja ogólna oraz jej struktura w gminach w 2010 r.

Gminy, liczba mieszkańców w tys.	Udział subwencji w dochodach ogółem (w %)	Struktura subwencji ogółem (w %)			
		oświatowa	wyrównawcza		równoważąca
			podstawowa	uzupełniająca	
Miejsko-wiejskie	33,4	72,9	25,0	0,5	1,6
< 5	35,4	67,3	31,4	0,0	1,3
5-7,5	38,2	66,5	31,8	0,3	1,4
7,5-15	36,1	70,3	27,7	0,6	1,5
15-30	28,8	77,3	20,1	0,6	2,0
> 30	23,4	92,3	5,9	0,0	1,8
Wiejskie	41,1	66,1	32,4	0,5	1,0
< 2,5	39,8	63,4	34,3	1,1	1,2
2,5-5	42,4	61,8	36,7	0,4	1,1
5-10	41,9	65,9	32,5	0,6	1,1
10-15	36,5	75,3	23,6	0,4	0,7
> 15	33,5	80,6	18,0	0,6	0,8
Miejskie	22,9	89,2	7,5	0,8	2,5
< 10	25,3	84,3	13,4	1,1	1,2
10-20	21,8	88,3	9,9	0,4	1,4
20-50	21,0	90,3	7,1	0,4	2,2
50-100	24,4	91,3	3,9	0,9	3,9
> 100	24,8	91,8	1,1	1,5	5,6
Polska	37,0	70,6	27,5	0,5	1,4

Źródło: jak w tab. 1.

³ P. Swianiewicz, *Finanse samorządowe, koncepcje, realizacja, polityki lokalne*, Municipium SA, Warszawa 2011, s. 83, 84.

Nie ulega wątpliwości, że zarówno subwencje, jak i dotacje, przekazywane na podstawie różnych kryteriów, są znacznym źródłem dochodów gmin. W 2010 r. subwencja ogólna stanowiła średnio 37% ogólnych dochodów gmin (w gminach miejskich 22,9%, miejsko-wiejskich 33,4%, wiejskich 41,1%). Składa się ona z trzech części: wyrównawczej, oświatowej i równoważącej.

W 2010 r. subwencja wyrównawcza stanowiła znaczną część subwencji ogólnej gmin, ok. 28%. Kwota subwencji wyrównawczej jest w całości finansowana z budżetu państwa i jej wielkość jest corocznie określana w ustawie budżetowej (wyrównanie pionowe). Dlatego też nie jest ona stabilnym źródłem dochodów gmin: w latach 2007-2010 jej udział w subwencji ogólnej wahał się, co wpływało na pogarszanie się kondycji finansowej państwa.

Dla każdej gminy subwencja wyrównawcza jest określona według wyznaczonego algorytmu, uwzględniającego dochody podatkowe gmin na 1 mieszkańca w porównaniu ze średnią krajową dochodów podatkowych wszystkich gmin, liczbę mieszkańców oraz gęstość zaludnienia⁴. W jej skład wchodzi dwie kwoty: podstawowa i uzupełniająca. Kwotę podstawową otrzymuje gmina, w której dochód podatkowy jest niższy niż 92% średniej krajowej, i wyliczenie ma charakter progresywny według algorytmu przedstawionego w trzech przedziałach dochodowych:

$$G \leq 40\% \cdot Gg$$

$$40\% \cdot Gg < G \leq 75\% \cdot Gg,$$

$$75\% \cdot Gg < G \leq 92\% \cdot Gg$$

gdzie: G – dochód podatkowy gminy; Gg – dochód podatkowy wszystkich gmin.

Natomiast kwotę uzupełniającą otrzymują gminy, w których:

- dochody podatkowe na 1 mieszkańca są niższe niż 150% średniej krajowej;
- gęstość zaludnienia jest niższa od średniej krajowej.

Kwota subwencji uzupełniającej stanowi ok. 0,5% subwencji ogólnej. Niewielka część subwencji ogólnej stanowi również subwencja równoważąca (ok. 1,7%), przeznaczona na sfinansowanie dodatkowych obciążeń gmin związanych z pomocą społeczną. Kwota subwencji równoważącej pochodzi głównie z wpłat gmin, których wskaźnik dochodów podatkowych na 1 mieszkańca przekracza 150% średniej krajowej (wyrównanie poziome)⁵.

Według Ministerstwa Finansów⁶ w 2010 r. z subwencji wyrównawczej podstawowej skorzystało 1984 (80%) gmin w kraju, z uzupełniającej 1820 (73,4%). Zarówno w subwencji podstawowej, jak i uzupełniającej gminy wiejskie stanowiły ok. 88%. Udział subwencji wyrównawczej w dochodach ogółem gmin jest bardzo zróżnicowany i waha się od 0,1% w gminie miejskiej Siemianowice Śląskie do

⁴ Sposób wyliczenia wskaźnika dla gmin określa art. 20 Ustawy z dnia 2 marca 2012 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, DzU 2010, nr 80, poz. 526, z późn. zm.

⁵ W Sejmowej Komisji Finansów i Samorządu Terytorialnego trwa dyskusja nad podwyższeniem progu dochodowego, po którego osiągnięciu naliczana jest wpłata ze 150 do 200% w gminach.

⁶ Na podstawie: www.mf.gov.pl, 14.10.2010.

31,0% w gminie wiejskiej Rusinów, przy średniej dla gmin 13,3%. Posługując się kryterium malejącego udziału subwencji wyrównawczej w dochodach gmin, ustalono ranking gmin. Badane gminy podzielono na cztery grupy według udziału subwencji wyrównawczej w ich dochodach. Granice przedziałów określono, biorąc pod uwagę średnią arytmetyczną i odchylenie standardowe:

$z_i \geq \bar{z} + s$ – bardzo wysoka subwencja wyrównawcza,

$\bar{z} + s > z_i \geq \bar{z}$ – wysoka subwencja wyrównawcza,

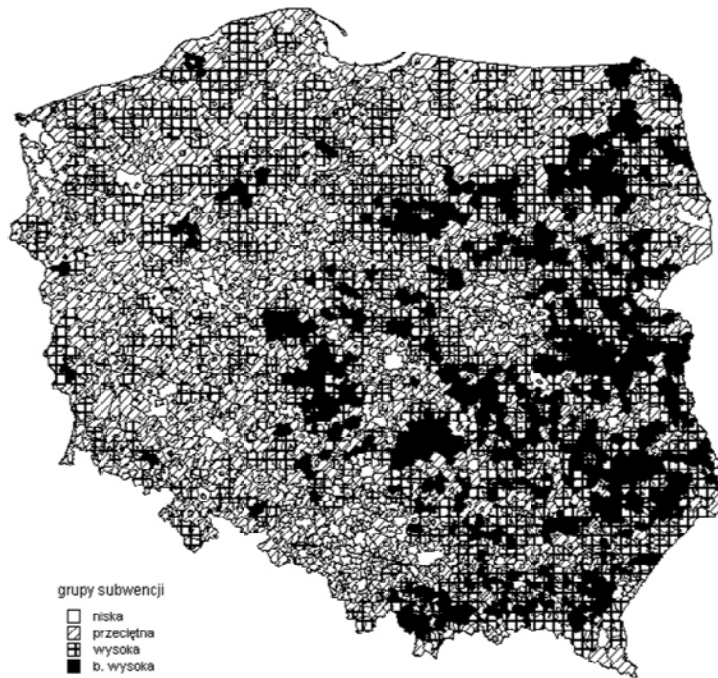
$\bar{z} > z_i \geq \bar{z} - s$ – przeciętna subwencja wyrównawcza,

$\bar{z} - s > z_i$ – niska subwencja wyrównawcza.

Tabela 4. Przynależność gmin do poszczególnych grup w 2010 r.

Gminy z subwencją	Udział gmin (w %)			Ogółem
	m	w	m-w	
Niską	51,6	5,3	11,1	12,4
Przeciętną	45,4	27,5	49,1	34,9
Wysoką	2,9	40,2	34,0	34,1
Bardzo wysoką	0,0	27,0	5,9	18,6

Źródło: jak w tab. 1.



Rys. 2. Rozkład przestrzenny gmin należących do grup o różnej wysokości udziału subwencji wyrównawczej w dochodach ogółem w 2010 r.

Źródło: obliczenia własne, na podstawie Banku Danych Regionalnych GUS.

Najwięcej gmin (69,0% ogólnej liczby) jest w grupie o przeciętnym i wysokim udziale subwencji wyrównawczej w dochodach ogółem. Gminy wiejskie są dominujące (67,2% ogólnej ich liczby) w grupie o wysokim i bardzo wysokim udziale subwencji wyrównawczej w dochodach gmin, niski udział dominuje w gminach miejskich (51,6% ogólnej ich liczby). Z tego wynika, że dochody te mają ogromne znaczenie dla kondycji finansowej gmin wiejskich.

W układzie przestrzennym najwyższy udział subwencji wyrównawczej w dochodach ogółem miały gminy z województw wschodnich i środkowo-wschodnich, najniższy gminy z województw południowo-zachodnich (rys. 2).

4. Subwencja wyrównawcza jako mechanizm wyrównujący dochody gmin

Głównym założeniem subwencji wyrównawczej jest korygowanie skutków nierównego podziału dochodów. W latach 2007-2010 transfer środków finansowych do gmin w ramach subwencji wyrównawczej przyniósł wyraźny efekt. Świadczy o tym:

- stosunek dochodów własnych 10% najzamożniejszych⁷ gmin do 10% najuboższych gmin wyniósł w 2010 r. 5,0, a po doliczeniu subwencji wyrównawczej proporcja ta zmniejszyła się do 2,1; analogicznie: w 2009 r. – 5,0 i 2,4; 2008 r. – 5,2 i 2,2; 2007 r. – 5,3 i 2,3;
- stosunek dochodów ogółem na 1 mieszkańca w grupie gmin o niskim i bardzo wysokim udziale subwencji wyrównawczej w dochodach ogółem w poszczególnych rodzajach gmin był znacznie niższy niż w przypadku dochodów własnych (tab. 5).

Można stwierdzić, że funkcjonujący logarytm naliczania subwencji łagodnie zmniejsza dysproporcje w dochodach gmin, daje też podstawę do stabilności dochodów gmin i sporządzania prognoz finansowych. Można mieć jednak wątpliwości, czy w gminach pogrupowanych według udziału subwencji wyrównawczej w dochodach ogólnych są podobne możliwości realizacji zadań własnych. Czy zwiększenie udziału subwencji przybliży sytuację gospodarczą tych gmin do pożądanej w strefie UE spójności terytorialnej? Aby zapewnić rozwój terytorium oparty na potencjale endogenicznym, konieczne jest spojrzenie na zróżnicowanie potencjałów endogenicznych jako głównych czynników przyszłego rozwoju społeczno-gospodarczego. Na poziomie lokalnym dotyczy to przede wszystkim możliwości oddziaływania władz samorządowych na wysokość gromadzonych dochodów.

Analizując w tych grupach gmin podstawowe wskaźniki sprzyjające rozwojowi gmin, takie jak wskaźnik samofinansowania inwestycji w gminach⁸ oraz potencjał

⁷ Liczbę gmin najzamożniejszych i najuboższych wyznaczono na podstawie dochodu własnego na 1 mieszkańca w 2010 r.

⁸ Obliczony według: *Wskaźniki do oceny sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego w latach 2005-2009*, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2010, Warszawa 2010, s. 8.

Tabela 5. Sytuacja finansowa w poszczególnych grupach gmin

Gminy z subwencją	Rodzaj gminy		
	m	w	m-w
	dochody ogółem na 1 mieszkańca		
Niską	3302	4431	3018
Przeciętną	2925	3121	2931
Wysoką	2926	2907	2754
Bardzo wysoką	–	2713	2651
Średnią	3120	2995	2864
	dochody własne na 1 mieszkańca		
Niską	2054	3181	1991
Przeciętną	1460	1334	1358
Wysoką	1133	822	846
Bardzo wysoką	–	570	609
Średnią	1757	1021	1210
	wydatki na politykę społeczną w wydatkach bieżących (w %)		
Niską	18,6	13,4	17,8
Przeciętną	23,0	21,5	22,4
Wysoką	21,4	23,4	24,6
Bardzo wysoką	–	23,1	23,3
Średnią	20,7	22,2	22,7

Źródło: jak w tab. 1.

inwestycyjny⁹, możemy stwierdzić, że są one znacznie niższe w gminach o dużym udziale subwencji wyrównawczej w dochodach niż w gminach o niższym udziale (tab. 6).

Konstrukcja wskaźnika potencjału inwestycyjnego oparta jest na środkach budżetowych gmin, po zrealizowaniu wydatków bieżących. Wielkość wolnych środków informuje władze lokalne, jak część dochodów budżetowych może być wykorzystana na sfinansowanie inwestycji lub spłatę zobowiązań. Im wyższy poziom tego wskaźnika, tym sytuacja jest korzystniejsza, a poziom może być wyższy, jeżeli wzrosną dochody lub nastąpi obniżka wydatków bieżących. We wszystkich rodzajach gmin wskaźnik potencjału inwestycyjnego był wyższy w przypadku gmin o niższym udziale subwencji wyrównawczej w dochodach gmin.

⁹ Obliczony według wskaźnika przedstawionego w pracy: M. Dylewski, *Wpływ spowolnienia gospodarczego na zdolność inwestycyjną jednostek samorządu terytorialnego*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu nr 112, Wydawnictwo UE, Wrocław 2010, s. 115.

Tabela 6. Możliwości finansowania rozwoju gmin w poszczególnych grupach gmin

Gminy z subwencją	Rodzaj gminy		
	m	w	m-w
	potencjał inwestycyjny (w %)		
Niską	17,5	23,6	16,9
Przeciętną	14,7	18,5	17,0
Wysoką	18,0	16,0	13,7
Bardzo wysoką	–	13,7	12,8
Średnią	16,3	16,5	15,6
	wskaźnik samofinansowania (w%)		
Niską	69,4	74,8	68,5
Przeciętną	60,7	65,1	60,0
Wysoką	92,4	60,8	59,4
Bardzo wysoką	–	62,8	58,0
Średnią	66,1	63,3	60,6

Źródło: jak w tab. 1.

Natomiast wskaźnik samofinansowania obrazuje stopień, w jakim gmina finansuje inwestycje środkami własnymi, czyli zdolność samofinansowania. W latach 2007-2010 malały możliwości samofinansowania we wszystkich rodzajach gmin, w największym stopniu (o 42%) w gminach wiejskich. Było to spowodowane większym wzrostem wydatków majątkowych niż wydatków ogółem. W 2010 r. tylko 14,1% ogólnej liczby gmin miejskich miało wskaźnik samofinansowania powyżej 100%, analogicznie w gminach wiejskich 10,8% i miejsko-wiejskich 9,0%. Średni wskaźnik samofinansowania we wszystkich rodzajach gmin kształtował się ok. 60-70%. Natomiast był on znacznie niższy w stosunku do średniego w grupach gmin o wysokim i bardzo wysokim udziale subwencji (z wyjątkiem gmin miejskich). Niewielkie możliwości samofinansowania inwestycji zmuszają samorządy gminne do korzystania z innych źródeł finansowania (np. środków zwrotnych).

Ogólnie można ocenić, że mechanizm subwencji wyrównawczej ogranicza się w dużym stopniu do wyrównywania dochodów, nie stwarza jednak potencjalnych możliwości rozwojowych gmin. Niepokojące jest również to, że procesy te nie przebiegają jednakowo w przestrzeni, widoczna jest tendencja do koncentracji w miastach i silniejszych jednostkach wiejskich. Dzięki zwiększeniu dochodów o subwencje zamożniejsze gminy będą w stanie finansować rozwój; niestety, w gminach obciążonych dużymi wydatkami bieżącymi na politykę społeczną (wydatki obligatoryjne) subwencja nie przyczynia się do zmniejszenia dysproporcji w rozwoju. Na politykę społeczną gminy przeznaczają średnio ok. 20% wydatków bieżących. Analizując wydatki bieżące na cele społeczne w wyznaczonych grupach gmin, stwierdzono, że znacznie większy jest ich udział – i szybszy wzrost – w gminach o wyso-

kim i bardzo wysokim udziale subwencji wyrównawczej w dochodach. W związku z tym algorytm naliczania subwencji wyrównawczej powinien uwzględniać również wysokość wydatków związanych z realizacją zadań pomocy społecznej.

5. Zakończenie

Rozważania na temat znaczenia subwencji wyrównawczej jako mechanizmu wyrównującego poziom dochodów gmin wykazały, że w badanych latach:

- udział subwencji wyrównawczej w dochodach gmin jest zmienny, zarówno dzięki zmianom dochodów własnych gmin, jak i z powodu przekazywania gminom różnych kwot tej subwencji określonej corocznie w ustawie budżetowej;
- zmiany wysokości subwencji wyrównawczej w ostatnich latach spowodowały zmniejszenie dysproporcji w dochodach gmin; mimo to zróżnicowanie gmin pod względem dochodów nadal jest znaczne;
- mechanizm subwencjonowania nie uwzględnia zróżnicowania wydatków bieżących (zwłaszcza na politykę społeczną); prowadzi to do utrzymywania się dysproporcji w poziomie dochodów gmin oraz zmniejsza ich zdolność do samofinansowania.

W sytuacji pogłębiającej się dekonjunkury w kraju władze gminy nie mają pewności, że otrzymają obiecaną sumę z budżetu. Dlatego powinno wyposażyć się gminy w instrumenty pozwalające nie tylko na częściowe wyrównywanie dochodów, ale także na wzmocnienie mechanizmu wyrównawczego uwzględniającego zróżnicowane potrzeby społeczności lokalnej. Dałoby to szansę bardziej równomiernego rozłożenia wydatków inwestycyjnych i tym samym budowanie trwałego potencjału finansowego na obszarach dotychczas zaniedbanych. Subwencja równoważąca („janosikowe”) nie służy wyrównywaniu dochodów gmin biedniejszych i bogatszych.

Literatura

- Dylewski M., *Wpływ spowolnienia gospodarczego na zdolność inwestycyjną jednostek samorządu terytorialnego*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu nr 112, Wydawnictwo UE, Wrocław 2010.
- Filipiak B., *Finanse samorządowe, nowe wyzwania bieżące i perspektywiczne*, Difin, Warszawa 2011.
- XX lat samorządu terytorialnego w Polsce, doświadczenia – problemy – perspektywy*, red. J. Kowalik, A. Bednarz, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2011.
- Ofiarski Z., *System wyrównywania dochodów jednostek samorządu terytorialnego w Polsce na tle zasad subwencjonowania. Ewolucja i stan obecny*, [w:] S. Kańduła (red.), *Współczesne problemy finansów i gospodarki jednostek samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 2008.
- Swianiewicz P., *Finanse samorządowe, koncepcje, realizacja, polityki lokalne*, Municipium SA, Warszawa 2011.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym, DzU 1990, nr 16, poz. 95, z późn. zm.

Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, DzU 2003, nr 203, poz. 1966.

Ustawa z dnia 2 marca 2012 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, DzU 2010, nr 80, poz. 526, z późn. zm.

Wskaźniki do oceny sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego w latach 2005-2009, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2010.

www.mf.gov.pl, 14.10.2010.

COMPENSATORY SUBSIDIES AS A SOURCE OF FINANCIAL SUPPORT FOR POLISH COMMUNES

Summary: In this research, the use of state subsidies is evaluated as a mechanism for increasing income for Polish municipalities and the consequences of this kind of transfer from the state budget to the municipal budget. The study is based on statistical data gathered by the Regional Data Bank, GUS. In conclusion, the paper states that this kind of subsidy might contribute to balancing the municipal budget, but it cannot be considered as a driving force for creating future opportunities to increase fund for Polish municipality budgets.

Keywords: total income, own income, compensatory subsidies, current expenditure, types of communities.