

PRACE NAUKOWE

Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu

RESEARCH PAPERS

of Wrocław University of Economics

Nr 404

Finanse samorządu terytorialnego

Redaktorzy naukowi

Leszek Patrzalek

Hanna Kociemska



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
Wrocław 2015

Redakcja wydawnicza: Joanna Świrska-Korłub
Redakcja techniczna: Barbara Łopusiewicz
Korekta: Hanna Jurek
Łamanie: Małgorzata Czupryńska
Projekt okładki: Beata Dębska

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

Publikacja udostępniona na licencji Creative Commons
Uznanie autorstwa-Użycie niekomercyjne-Bez utworów zależnych 3.0 Polska
(CC BY-NC-ND 3.0 PL)



© Copyright by Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu
Wrocław 2015

ISSN 1899-3192
e-ISSN 2392-0041

ISBN 978-83-7695-537-7

Wersja pierwotna: publikacja drukowana

Zamówienia na opublikowane prace należy składać na adres:
Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
ul. Komandorska 118/120, 53-345 Wrocław
tel./fax 71 36 80 602; e-mail: econbook@ue.wroc.pl
www.ksiegarnia.ue.wroc.pl

Druk i oprawa: TOTEM

Spis treści

Wstęp	9
Marcin Będzieszak: Opłaty w budżetach miast na prawach powiatów w Polsce – dodatkowe obciążenie społeczności lokalnej czy instrument równoważenia budżetów.....	11
Kamil Borowski: Budżet partycypacyjny jako instrument kształtowania polityki budżetowej i zarządzania finansami JST na przykładzie miasta Łódź.....	24
Bożena Ciupek, Piotr Kania: Determinanty reguł fiskalnych w zarządzaniu zadłużeniem jednostek samorządowych.....	37
Jan Czempas: Gminy górnicze – rozwój czy stagnacja?	53
Ryta Dziemianowicz, Renata Budlewska: <i>Czy tax expenditures</i> stosowane w podatkach państwowych mają wpływ na dochody JST? Przyczynek do dyskusji.....	68
Teresa Famulska, Beata Rogowska-Rajda: VAT a działalność jednostek samorządu terytorialnego – wybrane problemy.....	86
Beata Zofia Filipiak: Instrumenty rynku kapitałowego w finansowaniu jednostek samorządu terytorialnego.....	103
Sławomir Franek: Budżet zadaniowy w jednostkach samorządu terytorialnego – specyfika stosowanych rozwiązań.....	115
Dagmara Hajdys: Konsultacje społeczne jako jedna z determinant współpracy sektora publicznego z partnerem prywatnym w formule partnerstwa publiczno-prywatnego.....	125
Sławomira Kańduła: Wyrównywanie wydatków gmin – zasadność, przedmiot, zakres i źródła finansowania.....	137
Hanna Kociemska: Ryzyko w partnerstwie publiczno-prywatnym w teorii finansów publicznych i w praktyce.....	158
Katarzyna Maj-Waśniowska: Dylematy funkcjonowania społeczeństwa obywatelskiego w Polsce.....	170
Małgorzata Ofiarska: Udziały we wpływach z opłat produktowych jako źródło dochodów samorządu województwa.....	190
Zbigniew Ofiarski: Zasady i przesłanki stosowania z urzędu ulg w zapłacie należności o charakterze cywilnoprawnym przypadających jednostkom samorządu terytorialnego.....	204
Jarosław Olejniczak: Efektywność wydatków publicznych a mechanizm uzupełniania dochodów budżetów gmin w ramach subwencji ogólnej na przykładzie gmin miejsko-wiejskich województwa dolnośląskiego.....	219

Leszek Patrzalek: Subwencja ogólna jako instrument korekcyjno-wyrównawczy w systemie finansów samorządu terytorialnego	238
Marzanna Poniatowicz: Determinanty autonomii dochodowej samorządu terytorialnego w Polsce.....	245
Alicja Sekuła, Bartosz Julkowski: Pomiar efektywności wydatków budżetowych dużych miast w Polsce	265
Jolanta Szolno-Koguc: Problem zadłużenia miast metropolitalnych w Polsce	283
Joanna Śmiechowicz: Partnerstwo publiczno-prywatne w sektorze dróg – ocena dotychczasowych doświadczeń i możliwości implementacji przez samorząd terytorialny	296
Katarzyna Wójtowicz: System planowania przestrzennego a stabilność fiskalna polskich gmin	311
Marek Zdebel: Udzielanie ulg w płatności podatków przez samorządowe organy podatkowe	328

Summaries

Marcin Będzieszak: Fees in the budgets of cities with the powers of powiat in Poland – additional burden of local community or an instrument of budgets balancing	11
Kamil Borowski: Participatory budgeting as an instrument to create budgetary policy and management of local governments finances on the example of the city of Łódź.....	24
Bożena Ciupek, Piotr Kania: Fiscal rules factors in the management of local government debt	37
Jan Czempas: Mining municipalities – development or stagnation?	53
Ryta Dziemianowicz, Renata Budlewska: Do tax expenditures used in the state taxes affect incomes of the self-government units? a contribution to the discussion	68
Teresa Famulska, Beata Rogowska-Rajda: VAT in the context of the activity of local authorities – selected problems	86
Beata Zofia Filipiak: Capital market instruments in the financing of local government units	103
Sławomir Franek: Performance budgeting in polish local government – specific characteristics.....	115
Dagmara Hajdys: Public consultations as one of determinants of co-operation between public-private sector and a private partner in the PPP formula.....	125
Sławomira Kańduła: Reducing of municipalities expenditures – the justification, subject, scope and sources of financing	137
Hanna Kociemska: Risk in public-private partnership in the theory of public finance and in practice	158
Katarzyna Maj-Waśniowska: Dilemmas of civil society in Poland.....	170

Malgorzata Ofiarska: Shares in revenues from product charges as a source of voivodeship self-government incomes.....	190
Zbigniew Ofiarski: Terms and conditions for the application of <i>ex officio</i> reliefs in payment of dues of a civil law nature attributable to local government units.....	204
Jarosław Olejniczak: Efficiency of public spending vs. a mechanism of supplementing revenues of communes' budgets as part of general subsidy on the example of the urban-rural communes of the Lower Silesia Voivodeship.....	219
Leszek Patrzalek: General subvention as a correctional-compensation instrument in the local government finance system.....	238
Marzanna Poniatowicz: Determinants of the revenue autonomy of the local government in Poland.....	245
Alicja Sekuła, Bartosz Julkowski: Measuring Polish cities expenditure efficiency.....	265
Jolanta Szolno-Koguc: Debt problem of metropolitan cities in Poland.....	283
Joanna Śmiechowicz: Public-private partnership in the road sector – evaluation of past experience and possibilities of implementation by local governments in Poland.....	296
Katarzyna Wójtowicz: Spatial planning system vs. fiscal sustainability of Polish local governments.....	311
Marek Zdebel: Granting tax payment abatements by self-government tax organs.....	328

Jarosław Olejniczak

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu
e-mail: jaroslaw.olejniczak@ue.wroc.pl

**EFEKTYWNOŚĆ WYDATKÓW PUBLICZNYCH
A MECHANIZM UZUPEŁNIANIA
DOCHODÓW BUDŻETÓW GMIN
W RAMACH SUBWENCJI OGÓLNEJ
NA PRZYKŁADZIE GMIN MIEJSKO-WIEJSKICH
WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO**

**EFFICIENCY OF PUBLIC SPENDING
VS. A MECHANISM OF SUPPLEMENTING REVENUES
OF COMMUNES' BUDGETS AS PART OF GENERAL
SUBSIDY ON THE EXAMPLE OF THE URBAN-RURAL
COMMUNES OF THE LOWER SILESIA VOIVODESHIP**

DOI: 10.15611/pn.2015.404.15

Streszczenie: Podstawowym celem artykułu jest odpowiedź na pytanie, czy w przypadku gmin miejsko-wiejskich województwa dolnośląskiego mechanizm redystrybucji poziomej stanowi znaczące i niezbędne wsparcie ich gospodarki finansowej. Aby osiągnąć cel badawczy, przeprowadzono: analizę kształtowania się w latach 2010-2013 podstawowych wskaźników budżetowych opracowanych przez Ministerstwo Finansów, opisujących gospodarke finansową tychże gmin, analizę wpływu mechanizmu wyrównawczego zawartego w subwencji ogólnej na kształtowanie się wskazanych wskaźników, analizę różnic w poziomach rozwoju społeczno-ekonomicznego badanych gmin z wykorzystaniem taksonomicznej miary rozwoju według Hellwiga na podstawie danych GUS o badanych gminach. Analiza uzyskanych danych wskazuje na zróżnicowane znaczenie wpływu analizowanych części subwencji ogólnej na obraz kondycji finansowej badanych gmin. Problematiczne wydaje się wykorzystanie zaproponowanych mierników poziomu rozwoju gmin w przyjętej w artykule postaci do wspomaganie procesu redystrybucji ze względu na fakt, iż mimo występowania zbieżności między poziomem rozwoju gminy a znaczeniem części wyrównawczej i równoważącej subwencji dla jej gospodarki finansowej (wysoki poziom rozwoju – małe znaczenie, niski poziom rozwoju wysokie znaczenie), w badanej zbiorowości występują odstępstwa od zaobserwowanej zależności.

Słowa kluczowe: mechanizm wyrównawczy, efektywność, subwencja ogólna, gminy, redystrybucja, poziom rozwoju.

Summary: The aim of the present paper is to determine the relation between the equalisation and balancing part of the general subsidy of urban-rural municipalities of the Lower Silesia Voivodeship and the levels of their social and economic development specified by means of the Hellwig's taxonomic method of development pattern. As it is proved in this paper, the construction of five out of seven budget indicators proposed by the Ministry of Finances takes under consideration the values of the above-mentioned transfers in terms of its contents. Therefore, for the better understanding of the importance of the subsidy redistribution mechanism, it is necessary to reduce the calculation elements of the indicators by their value. In the majority of cases omitting the subsidy in the calculation results in the deterioration of the budgetary indicators in the majority of communes. The study demonstrated differences in the impact of equalisation and balancing part of the general subsidy among the examined municipalities. However, the levels of their social and economic development have not always depended on the subsidy volume and impact. The municipalities of a high development level have not always been characterised by the marginalising impact of subsidies on their budgetary indicators. This might indicate the problem with the possibility of using the development level indicator as the main redistribution criteria.

Keywords: countervailing mechanism, efficiency, general subsidy, communes, redistribution, development level.

1. Wstęp

Funkcjonujący w Polsce mechanizm uzupełniania dochodów gmin z wykorzystaniem subwencji o charakterze wyrównawczym (z pominięciem subwencji oświatowej) charakteryzuje się stosunkowo dużym odsetkiem gmin korzystających z tego rodzaju wsparcia finansowego. Mimo kolejnych zmian w systemie subwencjonowania gmin oraz oczekiwanego wzrostu poziomu dochodów własnych gmin uzyskujących wsparcie, liczba jednostek będących beneficjentami tego systemu istotnie się nie zmniejsza. Pojawia się zatem pytanie, czy rzeczywiście liczba beneficjentów systemu wyrównywania dochodów gmin w Polsce oraz ich zapotrzebowanie na środki finansowe nie jest przeszacowana oraz czy nie pojawiły się negatywne skutki funkcjonowania mechanizmu subwencyjnego (por. [Swianiewicz 2011, s. 84]). Pytanie to jest tym bardziej zasadne, iż w światowej literaturze przedmiotu pojawiają się wyniki badań wskazujące na małą skuteczność wspomagania za pomocą subwencji ogólnych jednostek samorządu terytorialnego w rozwoju (por. np. [Kessler, Lessmann 2010, s. 14-16; Spahn 2012, s. 6]), a przedstawiciele Banku Światowego wskazują na możliwą nieefektywność tego rodzaju transferów budżetowych (por. [Boadway, Shah 2007, s. 75 i dalsze]). Ministerstwo Finansów, dążąc do uzyskania porównywalności sytuacji finansowej gmin, publikuje corocznie zestaw wskaźników służących temu celowi. Należy zauważyć, iż tworząc część z tych wskaźników, Ministerstwo Finansów przyjmuje do obliczeń łączne dochody i wydatki gmin, nie uwzględniając oddziaływania mechanizmu subwencyjnego na faktyczną kondycję finansową gmin. Oznacza to, iż nie jesteśmy w stanie ocenić na podstawie prezentowanych danych, jak poszczególne gminy radzą sobie bez wspomagania finansowego

w postaci subwencji. Z drugiej strony sam mechanizm rozdziału środków, w dużej mierze zależny jedynie od uzyskiwanego przez gminy poziomu wybranej części dochodów własnych oraz od wskaźników opisujących wybrane cechy specyficzne gminy, a nie powiązany z faktycznym zapotrzebowaniem na środki, budzi także wątpliwości odnośnie do efektywności podziału zgromadzonych zasobów oraz słuszności uszczuplania dochodów bogatszych gmin w tym celu. Za główne cele artykułu przyjęto – po pierwsze – analizę kształtowania się w latach 2010-2013 podstawowych wskaźników budżetowych opisujących gospodarkę finansową gmin miejsko-wiejskich województwa dolnośląskiego, po drugie – analizę wpływu mechanizmu wyrównawczego zawartego w subwencji ogólnej na kształtowanie się powyższych wskaźników, po trzecie – porównanie poziomu rozwoju badanych gmin miejsko-wiejskich z wykorzystaniem syntetycznych wskaźników rozwoju lokalnego.

Efektom analizy będzie odpowiedź na pytanie, czy w badanych gminach mechanizm wyrównawczy wbudowany w subwencję ogólną wpływa na ich gospodarkę finansową oraz czy z punktu widzenia szacowanego poziomu rozwoju badanych gmin wydaje się on uzasadniony.

2. Cel i metoda badawcza

Podstawowym celem artykułu jest odpowiedź na pytanie, czy w gminach miejsko-wiejskich województwa dolnośląskiego mechanizm redystrybucji poziomej stanowi znaczące i niezbędne wsparcie ich gospodarki finansowej. Istotną zatem dla odpowiedzi na to pytanie będzie – po pierwsze – analiza kształtowania się w latach 2010-2013 podstawowych wskaźników budżetowych opisujących gospodarkę finansową tychże gmin, po drugie – analiza wpływu mechanizmu wyrównawczego zawartego w subwencji ogólnej na kształtowanie się powyższych wskaźników, po trzecie – określenie różnic w poziomach rozwoju społeczno-ekonomicznego badanych gmin, niezbędne do oceny istnienia rzeczywistego zapotrzebowania na uzupełnianie dochodów w ramach mechanizmu redystrybucji poziomej. W literaturze przedmiotu odnaleźć można wiele definicji pojęcia rozwoju społeczno-gospodarczego gmin [Churski 2008, s. 31-33], jednak jedną z podstawowych wydaje się tą zaproponowaną przez D. Strahl [Strahl 1998], wskazująca, iż jest to oddziaływanie instytucji świadczących usługi społeczne, środowiska zamieszkiwania, zjawisk ogólnoeconomicznych na warunki życia jego obywateli. Oznacza to, iż o poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego na terenie gminy świadczą między innymi efekty realizacji usług publicznych przez daną gminę [Ignacy 2011]. Do określenia poziomu rozwoju wykorzystywanych jest powszechnie w pracach badawczych od kilku do kilkunastu zmiennych opisujących specyficzne cechy społeczno-ekonomiczne gmin, które współtworzą syntetyczne wskaźniki rozwoju lokalnego obrazujące efekty działań gmin wynikające z zadań im przypisanych [Olejniczak 2013, s. 110].

W pierwszym etapie badań wykorzystano dane Ministerstwa Finansów dotyczące wielkości poszczególnych wskaźników budżetowych osiągniętych przez badane

gminy w latach 2010-2013 oraz dane Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu dotyczące wielkości i struktury dochodów i wydatków tychże jednostek. W drugiej części badań za materiał badawczy posłużą dane z Banku Danych Lokalnych GUS opisujące cechy specyficzne badanych gmin związane z wykonywaniem przez nie zadań własnych.

Procedura badawcza obejmować będzie analizę skali redystrybucji poziomej w gminach miejsko-wiejskich województwa dolnośląskiego, analizę sytuacji finansowej tych gmin w latach 2010-2013 z wykorzystaniem baz danych Ministerstwa Finansów oraz analizę porównawczą wielkości pierwotnych wskaźników ze wskaźnikami skorygowanymi uzyskanymi na skutek wyłączenia strumieni finansowych wynikających z mechanizmu wyrównawczego. W dalszej części badań, na podstawie danych z BDL GUS, dokonane zostanie porównanie poziomów rozwoju badanych gmin z wykorzystaniem taksonomicznej miary rozwoju [Hellwig 1968]. Ostatnim etapem procedury badawczej będzie porównanie uzyskanych wyników i odpowiedź na pytanie o zasadność redystrybucji poziomej w badanych gminach z uwzględnieniem zarówno ich skorygowanych wskaźników budżetowych, jak i ich względnego poziomu rozwoju.

2.1. Wskaźniki budżetowe służące ocenie kondycji finansowej gmin

W celu umożliwienia dokonywania porównań sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego Ministerstwo Finansów corocznie prezentuje zestaw wskaźników wyliczony dla jednostek samorządu terytorialnego [Ministerstwo Finansów 2010-2013]. Ministerstwo zaproponowało trzy podstawowe grupy wskaźników: budżetowe, na mieszkańca oraz dla zobowiązań według tytułów dłużnych [Olejniczak 2014]. Z punktu widzenia celu niniejszej pracy najistotniejsza wydaje się grupa wskaźników budżetowych, obejmująca siedem wskaźników, głównie opisujących ogólną strukturę (bieżące, majątkowe, własne) dochodów i wydatków. Do analizowanych w niniejszym artykule wskaźników budżetowych zaliczyć można po pierwsze wskaźnik W_{B1} – wyrażający udział dochodów bieżących w dochodach ogółem.

$$W_{B1} = \frac{D_b}{D_o}, \quad (1)$$

gdzie: D_o – dochody ogółem, D_b – dochody bieżące (dochody niebędące dochodami majątkowymi).

Wskaźnik W_{B1} wskazuje, jaką część dochodów ogółem stanowią dochody bieżące. Należy zauważyć, iż to właśnie od poziomu dochodów bieżących zależy zazwyczaj skala i zakres wykonywanych przez gminę zadań. Korekta o wielkość elementów wyrównawczych subwencji (S) pozwala na odpowiedź na pytanie o siłę oddziaływania na poziom dochodów mechanizmu subwencyjnego – w jakim stopniu części wyrównawcza i równoważąca subwencji wpływają na zwiększenie moż-

liwości finansowania wydatków bieżących w badanych gminach. Skorygowany wskaźnik W_{B1} przybierze zatem następującą postać:

$$W_{B1s} = \frac{D_b - S}{D_o - S}. \quad (2)$$

Kolejnym podlegającym analizie wskaźnikiem zaproponowanym przez Ministerstwo Finansów jest wskaźnik udział dochodów własnych w dochodach ogółem (W_{B2}). Wskazuje on, jaką część dochodów ogółem (D_o) stanowią dochody własne (D_w), a więc dochody z wyłączeniem między innymi subwencji i dotacji. Kwoty zasilające budżety gmin z tytułu dwóch omawianych wcześniej części subwencji mogą znacznie pogarszać obraz samodzielności dochodowej gmin, wpływają bowiem na wzrost poziomu dochodów ogółem. Wyodrębnienie subwencji z ogólnej kwoty dochodów powinno umożliwić lepszą porównywalność danych finansowych między gminami i ich rzeczywistego poziomu samofinansowania.

$$W_{B2} = \frac{D_w}{D_o}. \quad (3)$$

Wskaźnik skorygowany przyjmie postać:

$$W_{B2s} = \frac{D_w}{D_o - S}. \quad (4)$$

Następnym ze wskaźników budżetowych zaproponowanych przez Ministerstwo, który zawiera w sobie wielkość subwencji, jest wskaźnik W_{B3} – odzwierciedlający udział nadwyżki operacyjnej w dochodach ogółem. Nadwyżka operacyjna jest dodatnim wynikiem porównania dochodów bieżących (D_b) z wydatkami bieżącymi (WB).

$$W_{B3} = \frac{D_b - WB}{D_o}. \quad (5)$$

Nadwyżka operacyjna wskazuje na potencjalne zdolności i możliwości jednostki samorządu terytorialnego do spłaty zobowiązań oraz do finansowania wydatków o charakterze inwestycyjnym. Udział nadwyżki operacyjnej w dochodach ogółem (W_{B3}) określa stopień, w jakim jednostka mogłaby zaciągnąć nowe zobowiązania w stosunku do osiągniętych dochodów. Ujemna wartość wskaźnika wskazuje na to, że jednostka samorządu terytorialnego nie wypracowuje nadwyżki operacyjnej. Korykta tego wskaźnika o wielkość części wyrównawczej i równoważącej sprawi, iż wskaźnik ten będzie obrazował rzeczywistą zdolność gminy do spłaty zobowiązań. Zmodyfikowany wzór przyjmie zatem następującą postać:

$$W_{B3s} = \frac{D_b - WB - S}{D_o - S}. \quad (6)$$

Kolejnym z analizowanych wskaźników jest wskaźnik W_{b6} . Odzwierciedla on udział nadwyżki operacyjnej i dochodów ze sprzedaży majątku (S_m) w dochodach

ogółem. Wyższa wartość tego wskaźnika od poprzedniego (W_{b3}) świadczy o tym, że gmina, oprócz wypracowania dodatniego wyniku, uzyskała także dodatkowe dochody ze sprzedaży majątku. Z kolei ujemna wartość wskaźnika wskazuje, że jednostka samorządu terytorialnego nie osiąga nadwyżki operacyjnej, a ewentualnie uzyskane dochody ze sprzedaży majątku nie wystarczają na pokrycie deficytu operacyjnego. Wskaźnik ten można zapisać jako:

$$W_{B6} = \frac{D_b - W_b + S_m}{D_o} \quad (7)$$

Natomiast wskaźnik skorygowany przyjmie postać:

$$W_{B6s} = \frac{D_b - W_b + S_m - S}{D_o - S} \quad (8)$$

Ostatnim ze wskaźników jest tzw. wskaźnik samofinansowania (W_{B7}), będący relacją sumy nadwyżki operacyjnej i dochodów majątkowych (D_m) do wydatków majątkowych (W_m). Jego wartość obrazuje stopień, w jakim gmina finansuje inwestycje środkami własnymi. Im wyższa jest ta relacja, tym mniejsze jest ryzyko utraty płynności finansowej w związku z nadmiernymi kosztami obsługi zadłużenia, jednak jego wysoka wartość może również świadczyć o niskim poziomie realizowanych inwestycji w stosunku do własnych możliwości. Można zapisać go w następujący sposób:

$$W_{B7} = \frac{D_b - W_b + D_m}{W_m} \quad (9)$$

Skorygowany o wielkość części wyrównawczej i równoważącej subwencji, przyjmie zaś postać:

$$W_{B7s} = \frac{D_b - W_b + D_m - S}{W_m} \quad (10)$$

2.2. Możliwości oceny poziomu rozwoju badanych gmin

W celu porównania poziomu rozwoju gmin ustalone zostaną wskaźniki poziomu rozwoju na podstawie metody wykorzystywanej powszechnie w badaniach (por. np. [Pomianek 2012; Olejniczak 2012; Kiczek, Pompa-Roborzyński 2013]). Po analizie i wyborze z dostępnych w Banku Danych Lokalnych GUS zmiennych opisujących specyficzne cechy badanych gmin związane z wykonywaniem przez nie zadań własnych, a dotyczące 2013 r., przeprowadzona zostanie analiza oraz wyodrębnienie zmiennych niemających charakteru zmiennych quasi-stałych. Kolejnym etapem będzie eliminacja spośród pozostałych zmiennych o wysokim stopniu korelacji. Dokonana zostanie standaryzacja cech zmiennych, a następnie wyznaczenie dla poszczególnych gmin miar rozwoju zgodnie ze wspomnianą metodą Hellwiga. Następnie będzie przeprowadzona analiza związku powiązania badanych cech na podstawie

dokonanego podziału na gminy o wysokim, średnim i niskim poziomie rozwoju i zestawienie uzyskanych wyników z wartościami pierwotnymi i skorygowanymi wskaźników budżetowych.

W celu ustalenia zestawu zmiennych opisujących poziom rozwoju dokonano analizy dostępnych danych z BDL GUS opisujących specyfikę gmin, z których wyodrębniono następujące zmienne: odsetek radnych z wykształceniem wyższym, przyrost naturalny, saldo migracji w relacji do liczby ludności gminy, zasoby mieszkaniowe w gminie ogółem w stosunku do liczby ludności gminy, liczba dodatków mieszkaniowych wypłaconych w gminie w stosunku do liczby ludności, odsetek korzystających z oczyszczalni ścieków, odsetek korzystających z instalacji wodociągowej, odsetek mieszkańców korzystający z instalacji kanalizacyjnej, wskaźnik komputeryzacji szkół podstawowych, wskaźnik komputeryzacji szkół gimnazjalnych, udział bezrobotnych zarejestrowanych w liczbie ludności w wieku produkcyjnym, wskaźnik ludności na jedną placówkę biblioteczną, podmioty wpisane do rejestru REGON na 10 tys. ludności.

Dla wytypowanych zmiennych obliczono wskaźnik zmienności V_j zgodnie ze wzorem (11), przyjmując jako wartość krytyczną współczynnika $V^* \leq 0,1$. Wartości bezwzględne wskaźników dla wszystkich cech przekroczyły powyższy poziom, tak więc wszystkie zostały poddane dalszej analizie.

$$V_j = \frac{S_j}{\bar{x}_j}, \quad (11)$$

gdzie: V_j – współczynnik zmienności dla j -tej zmiennej, S_j – odchylenie standardowe dla j -tej zmiennej, wyliczone według (12):

$$S_j = \sqrt{n^{-1} \sum_{i=1}^n (x_{ij} - \bar{x}_j)^2} \quad (12)$$

\bar{x}_j – średnia arytmetyczna dla j -tej zmiennej.

W następnej kolejności zbudowano macierz współczynników korelacji liniowej Pearsona (13).

$$r_{xy} = \frac{\sum_{i=1}^n (x_j - \bar{x})(y_j - \bar{y})}{\sqrt{\sum_{i=1}^n (x_j - \bar{x})^2 \sum_{i=1}^n (y_j - \bar{y})^2}}, \quad (13)$$

gdzie: r_{xy} – współczynnik korelacji liniowej Pearsona, X, Y – mierzalne cechy statystyczne, \bar{x}, \bar{y} – średnia arytmetyczna odpowiednio cechy X oraz Y .

Przyjęto, iż cechy wykazujące silną współzależność, których współczynnik korelacji spełnia warunek $|r_{xy}| \geq r^*$ w odniesieniu do wartości krytycznej $r^* = |0,75|$, nie zostaną uwzględnione w dalszych badaniach. Z tego względu wyłączono

zmienną „odsetek ludności korzystającej z oczyszczalni ścieków”. Otrzymano w ten sposób macierz X , w której kolejne wiersze odpowiadały poszczególnym jednostkom samorządu terytorialnego, a kolumny – wartościom poszczególnych cech dla kolejnej jednostki.

$$X = \begin{bmatrix} x_{11} & x_{12} & \dots & x_{1m} \\ x_{21} & x_{22} & \dots & x_{2m} \\ \dots & \dots & \dots & \dots \\ x_{n1} & x_{n2} & \dots & x_{nm} \end{bmatrix}, \quad (14)$$

przy czym x_{ij} – wartości j -tej cechy dla i -tego obiektu ($i = 1, 2, \dots, n; j = 1, 2, \dots, m$). W celu ujednoczenia zmiennych dokonano normalizacji cech przez ich standaryzację według wzoru:

$$z_{ij} = \frac{(x_{ij} - \bar{x}_j)}{S_j}, \quad (15)$$

otrzymując macierz zestandaryzowanych wartości, gdzie z_{ij} – wartości j -tej cechy dla i -tego obiektu ($i = 1, 2, \dots, n; j = 1, 2, \dots, m$).

$$Z = \begin{bmatrix} z_{11} & z_{12} & \dots & z_{1m} \\ z_{21} & z_{22} & \dots & z_{2m} \\ \dots & \dots & \dots & \dots \\ z_{n1} & z_{n2} & \dots & z_{nm} \end{bmatrix}. \quad (16)$$

Na podstawie przedstawionych danych wyznaczono wzorzec rozwoju zgodnie z metodą taksonomicznego wzorca rozwoju Hellwiga, przy uwzględnieniu podziału zmiennych na stymulanty i destymulanty, przy czym za destymulanty uznano wskaźniki komputeryzacji szkół podstawowych, udział bezrobotnych zarejestrowanych w liczbie ludności w wieku produkcyjnym oraz wskaźnik ludności na jedną placówkę biblioteczną. Następnie dla każdej gminy wyliczono miarę rozwoju, zgodnie ze wzorem:

$$d_i = 1 - \frac{D_{i0}}{D_0}, \quad (17)$$

gdzie:

$$D_{i0} = \sqrt{\sum_{i=1}^m (z_{ij} - z_0)^2}, \quad (18)$$

$$D_0 = \bar{D}_0 + 2S_0, \quad (19)$$

$$\bar{D}_0 = n^{-1} \sum_{i=1}^n D_{i0}, \quad (20)$$

$$S_0 = \sqrt{n^{-1} \sum_{i=1}^n (D_{i0} - \bar{D}_0)^2}. \quad (21)$$

We wskazany sposób wyznaczono wskaźniki syntetyczne w 2013 r. dla każdej z badanych gmin.

3. Mechanizm subwencjonowania gmin – model polski na tle modeli wykorzystywanych w innych państwach

3.1. Część wyrównawcza i równoważąca subwencji ogólnej dla gmin w Polsce

W 2004 r. nowa ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego ze względu na duże zróżnicowanie dochodów w gminach wprowadziła rozwinięty system wyrównawczy, mający na celu ochronę jednostek samorządu o niskim potencjale dochodowym. System ten składa się przede wszystkim z części wyrównawczej subwencji oraz z części równoważącej. Występujące różnice w dochodach podlegają mechanizmowi wyrównawczemu o charakterze progresywnym. Część wyrównawcza subwencji ogólnej dla gmin składa się z kwoty podstawowej i kwoty uzupełniającej. W odniesieniu do kwoty podstawowej istotne jest ustalenie wielkości podstawowych dochodów podatkowych na mieszkańca zgodnie z ustawą. Kwotę podstawową otrzymuje gmina, w której wskaźnik dochodów podatkowych na jednego mieszkańca w gminie G jest mniejszy niż 92% wskaźnika dochodów podatkowych dla wszystkich gmin Gg. Należy zauważyć, iż podstawowe dochody podatkowe stanowią jedynie część ogółu dochodów własnych, obejmują bowiem, zgodnie z ustawą, dochody z podatku od nieruchomości, podatku rolnego, podatku leśnego, podatku od środków transportowych, podatku od czynności cywilnoprawnych, podatku od osób fizycznych, opłacanego w formie karty podatkowej, wpływy z opłaty skarbowej, wpływy z opłaty eksploatacyjnej, udział we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych oraz udział we wpływach z podatku dochodowego od osób prawnych. Wysokość należnej gminie kwoty podstawowej zależna jest od relacji wskaźnika G do wskaźnika Gg, przy czym wyróżniono trzy poziomy wyrównywania – do 40% Gg, do 75% Gg oraz do 92% Gg. Kwota uzupełniająca przyznawana jest gminom, w których gęstość zaludnienia jest niższa od średniej gęstości zaludnienia w kraju. Natomiast część równoważącą subwencji ogólnej dla gmin ustala się w zależności od wykonanych w roku poprzedzającym rok bazowy wydatków na dodatki mieszkaniowe, wykonane w roku poprzedzającym rok bazowy, gdy były one wyższe w przeliczeniu na mieszkańca niż 90% (gminy miejskie

i miejsko-wiejskie) lub 80% (gminy miejskie) średniej krajowej, a także dla gmin wiejskich i wiejsko-miejskich, w których, w przeliczeniu na jednego mieszkańca gminy, suma dochodów za rok poprzedzający rok bazowy z tytułu udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych oraz dochodów z podatku rolnego i z podatku leśnego jest niższa od 80% średnich dochodów z tych samych tytułów.

3.2. Alternatywne rozwiązania w zakresie subwencjonowania jednostek samorządu terytorialnego

Subwencje o charakterze wyrównawczym są powszechnie stosowane w krajach wysoko rozwiniętych o zróżnicowanym poziomie decentralizacji (por. np. [Charbit 2010]. Problematyce tej poświęcono wiele miejsca w literaturze przedmiotu (por. np. [Blöchliger, Petzold 2009, s. 5 i n.]), jednak nie został wypracowany jeden powszechnie akceptowany model redystrybucji, przede wszystkim ze względu na istotne różnice między krajami w zakresie bazy dochodowej samorządów lokalnych, zakresie zadań im powierzonych wynikającym ze wspomnianego różnego stopnia decentralizacji, jak również ze względu na tradycje samorządowe w poszczególnych krajach. Od przeszło piętnastu lat Międzynarodowy Fundusz Walutowy (MFW) wspomaga kraje rozwijające się w tworzeniu nowoczesnych rozwiązań sprzyjających poprawie efektywności i skuteczności działania mechanizmu uzupełniania dochodów samorządów terytorialnych tych państw. Wspomagając procesy decentralizacji, przedstawiciele MFW wskazują zazwyczaj na cztery podstawowe modele redystrybucji (por. np. [Ahmad i in. 2002]).

Pierwszą z propozycji jest uwzględnienie w kalkulacji wielkości transferu potrzeb wydatkowych samorządu, a więc oszacowanie i uzupełnienie luki między uzyskiwanymi dochodami z dostępnych źródeł a koniecznymi wydatkami zapewniającymi realizację usług publicznych na określonym poziomie i w określonym standardzie. Jak widać, głównym problemem może być tu kwestia kalkulacji koniecznych wydatków (tendencja do przeszacowania koniecznych wydatków). Modele takie funkcjonowały np. w Australii, Japonii i Korei. Rozwiązanie to jest najbardziej złożone, jednak stwarza możliwość uzyskania bardzo wysokiego stopnia wyrównywania między samorządami.

Innym z rozwiązań jest oparcie redystrybucji na wskaźnikach odzwierciedlających sytuację społeczno-ekonomiczną samorządu. Tu przede wszystkim wykorzystywane są wskaźniki odnoszące się do poziomu ubóstwa, bezrobocia, długości dróg, gęstości zaludnienia czy PKB na mieszkańca. Rozwiązanie to nie uwzględnia jednak w ogóle dostępnych samorządom środków oraz w niewielkim stopniu ma związek z faktycznymi kosztami realizacji zadań.

Odmiernym typem redystrybucji jest podział środków między samorzady na podstawie liczby ludności (zbliżony model funkcjonował w Polsce w latach 90. XX w.). Jest to rozwiązanie niezapewniające wyrównywania sytuacji finansowej samorządów, lecz będące najprostszym z możliwych.

Ostatnim rozwiązaniem jest przyjęcie, iż wyrównywanie między samorządami dotyczyć będzie przede wszystkim sfery dochodowej, bez uwzględnienia faktycznego zapotrzebowania na środki. Jak można zauważyć, przyjęte w Polsce rozwiązania koncentrują się na relatywnie prostych schematach redystrybucji, łączących w sobie ostatnie z omawianych rozwiązań z uwzględnieniem niewielkiej części kosztów realizacji zadań i wskaźników opisujących cechy specyficzne gminy.

4. Wyniki badań

Analizę wpływu mechanizmu wyrównawczego na wskaźniki budżetowe gmin miejsko-wiejskich województwa dolnośląskiego należy rozpocząć od analizy wielkości transferów między budżetem państwa a budżetami gmin z tego tytułu.

Tabela 1. Podział gmin ze względu na oszacowany poziom rozwoju

Gminy o wysokim poziomie rozwoju – typ A	Gminy o średnim poziomie rozwoju (powyżej przeciętnej) – typ B1	Gminy o średnim poziomie rozwoju (poniżej przeciętnej) – typ B2	Gminy o niskim poziomie rozwoju – typ C
Brzeg Dolny Jaworzyna Śląska Jelcz Laskowice Oborniki Śląskie Polkowice Siechnice Strzegom Szczytna	Bogatynia Gryfów Śląski Kąty Wrocławskie Lwówek Śląski Milicz Niemcza Olszyna Pieńsk Sobótka Strzelin Syców Trzebnica Twardogóra Węgliniec Ziębice Żarów	Bardo Bierutów Bystrzyca Kłodzka Chocianów Głuszyca Góra Lądek-Zdrój Lubawka Lubomierz Miedzybórz Mieroszów Nowogrodzic Prochowice Prusice Przemków Radków Stronie Śląskie Ścinawa Środa Śląska Wąsosz Wiązów Wołów Ząbkowice Śląskie Złoty Stok Żmigród	Bolków Leśna Międzylesie Mirsk Świerzawa Wleń

Źródło: obliczenia własne na podstawie BDL GUS.

Wśród 55 badanych gmin miejsko-wiejskich województwa dolnośląskiego przeważają gminy będące beneficjentami systemu wyrównawczego – dla 51 z nich saldo redystrybucji (wynikające z uwzględnienia zarówno wpływów, jak i wpłat w ramach mechanizmu wyrównawczego) było dodatnie. Jedyne Bogatynia, Polkowice i Siechnice odnotowały przewagę wpłat do budżetu państwa nad wpływami z tytułu wyrównywania dochodów, a Strzegom odnotował wartość zerową przepływów finansowych z tego tytułu. Do największych beneficjentów tego systemu zarówno pod względem kwot ogólnych, jak i na mieszkańca należą Bystrzyca Kłodzka, Ziębice, Wołów i Żmigród.

Analiza danych uzyskanych z BDL GUS umożliwiła wyróżnienie trzech grup wśród badanych gmin ze względu na ich poziom rozwoju – gmin o wysokim poziomie rozwoju – typ A, gmin o przeciętnym poziomie rozwoju – typ B, oraz gmin o niskim poziomie rozwoju – typ C. W celu uszczegółowienia klasyfikacji wśród gmin typu B wyróżniono dwie podgrupy – gminy o wskaźnikach rozwoju powyżej przeciętnej (typ B1) oraz gminy o wskaźnikach poniżej przeciętnej (typ B2). Gminy typu B dominują w populacji całości gmin – co wynika ze specyfiki zastosowanej metody, lecz widoczna jest przewaga wśród nich gmin o niższych wskaźnikach od przeciętnej – 25 gmin. W dwóch skrajnych grupach znalazła się podobna liczba gmin o wskaźnikach rozwoju najwyższych (8) i o wskaźnikach najniższych (6). Należy zauważyć, iż wśród ośmiu gmin o najwyższych wskaźnikach rozwoju znalazło się aż pięć gmin zazwyczaj uzyskujących dodatnie przepływy w ramach subwencyjnego mechanizmu uzupełniania dochodów. Trzy gminy – Jaworzyna Śląska, Oborniki Śląskie i Szczytna, są zazwyczaj beneficjentami zarówno części wyrównawczej, jak i równoważącej, podczas gdy gminy Jelcz Laskowice i Brzeg Dolny otrzymywały jedynie część równoważącą.

Kolejnym etapem analizy jest zbadanie wpływu badanych transferów na wielkość poszczególnych wskaźników budżetowych. Wskaźnik relacji dochodów bieżących do dochodów ogółem w badanych gminach kształtował się na poziomie zbliżonym do średniej krajowej. Korekta tego wskaźnika o wartość subwencyjnego elementu uzupełniania dochodów wskazuje, iż w większości gmin na skutek rezygnacji z mechanizmu wyrównawczego nastąpiłoby pogorszenie zdolności do uzyskania równowagi bieżącej (tab. 2). Około 20 badanych gmin odnotowałyby niższy niż jednopunktowy spadek wskaźnika W_{B1} , natomiast tylko cztery odnotowałyby wzrost tego wskaźnika. Wskazuje to z jednej strony na istotne znaczenie mechanizmu wyrównawczego dla połowy badanych gmin, subwencja w dużym stopniu zwiększa bowiem możliwy poziom wydatków bieżących. Z drugiej zaś strony zmiana wskaźnika o ułamki punktu procentowego we względnie dużej części gmin oznacza, iż w ich przypadku nie wywiera ona istotnego wpływu na możliwość wykonywania przez nie zadań. Porównując zmiany wskaźnika W_{B1} po korekcie dla poszczególnych grup gmin, można zauważyć, iż w grupie gmin o poziomie rozwoju wyższym niż przeciętny wysokość zmiany wskaźnika oscylowała w granicach 1 punktu procentowego. Natomiast w grupie gmin typu C zmiany te były zróżnicowane i sięgały od

Tabela 2. Zmiany wskaźników W_{B1} , W_{B2} po korekcie o część wyrównawczą i równoważącą subwencji

Wyszczególnienie	$(W_{B1s} - W_{b1})$				$(W_{B2s} - W_{b2})$				Typ
	2010	2011	2012	2013	2010	2011	2012	2013	2013
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Bardo	-1,10	-3,29	-2,58	-1,16	0,84	2,54	3,41	4,77	B2
Bierutów	-1,94	-2,39	-1,86	-1,48	6,28	5,93	5,92	5,22	B2
Bogatynia	0,42	0,92	0,57	0,34	-3,22	-2,66	-5,02	-5,52	B1
Bolków	-4,18	-5,78	-2,95	-2,12	7,29	5,57	8,72	9,00	C
Brzeg Dolny	-0,04	-0,05	-0,04	-0,01	0,22	0,38	0,22	0,24	A
Bystrzyca Kłodzka	-1,21	-2,89	-1,01	-1,26	7,85	5,51	6,60	4,69	B2
Chocianów	-0,26	-0,26	-0,27	-0,45	3,32	3,47	2,86	3,23	B2
Głuszyca	-1,00	-0,40	-2,99	-2,04	9,04	8,84	7,53	7,02	B2
Góra	-0,55	-1,13	-0,90	-1,14	2,94	3,15	3,97	3,81	B2
Gryfów Śląski	-1,79	-1,28	-0,50	-0,27	6,03	3,19	4,44	5,89	B1
Jaworzyna Śląska	-0,71	-1,07	-0,90	-1,15	4,75	5,69	6,05	5,19	A
Jelcz Laskowice	-0,01	-0,03	-0,02	-0,03	0,19	0,44	0,29	0,26	A
Kąty Wrocławskie	-0,06	-0,05	-0,06	0,00	0,55	0,52	0,31	0,06	B1
Lądek-Zdrój	-2,22	-1,18	-1,39	-0,43	1,44	4,59	3,95	2,16	B2
Leśna	-0,44	-1,71	-1,32	-1,48	2,73	4,57	4,87	3,60	C
Lubawka	-3,33	-3,82	-1,46	-3,35	9,50	9,13	8,06	6,61	B2
Lubomierz	-1,71	-1,22	-1,44	-1,94	5,53	5,60	5,86	6,99	B2
Lwówek Śląski	-0,21	-0,61	-0,48	-0,99	2,99	3,67	3,72	3,99	B1
Miedzybórz	-29,78	-8,24	-3,81	-1,21	18,23	11,20	16,66	9,58	B2
Mioszów	27,52	6,03	2,35	0,65	-11,74	-4,85	-11,04	-5,13	B2
Międzylesie	-2,48	-3,22	-2,21	-1,24	5,77	5,21	6,45	9,00	C
Milicz	-0,56	-0,74	-0,87	-0,58	4,64	4,20	3,66	3,68	B1
Mirsk	-2,56	-1,42	-0,99	-1,43	3,50	4,87	4,76	4,89	C
Niemcza	-0,16	-0,10	-0,22	-0,17	1,10	3,45	3,57	5,36	B1
Nowogrodzic	-0,73	-0,56	-0,50	-0,51	3,17	3,07	4,10	4,11	B2
Oborniki Śląskie	-0,07	-0,01	-0,11	-0,10	0,42	0,19	0,61	1,14	A
Olszyna	-1,01	-2,20	-1,77	-3,10	3,94	3,28	1,92	1,80	B1
Pieńsk	-0,84	-0,93	-1,98	-1,78	6,91	7,75	6,37	6,24	B1
Polkowice	1,31	0,60	0,16	0,64	-10,32	-8,64	-7,09	-9,41	A
Prochowice	-0,83	-0,21	-0,24	-0,13	2,42	1,61	1,56	1,71	B2
Prusice	-2,35	-4,21	-3,31	-2,18	4,94	2,96	3,51	6,72	B2
Przemków	-2,24	-1,32	-2,41	-1,36	5,19	3,88	1,79	4,10	B2
Radków	-3,74	-1,84	-1,95	-2,21	6,38	3,90	3,54	4,81	B2
Siechnice	0,03	0,03	0,05	0,04	-0,20	-0,18	-0,28	-0,18	A

Tabela 2, cd.

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Sobótka	-0,95	-0,20	-0,25	-0,16	2,25	1,37	1,95	1,39	B1
Stronie Śląskie	-2,55	-2,88	-2,07	-1,58	2,49	1,99	3,22	4,08	B2
Strzegom	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,03	0,00	0,00	A
Strzelin	-0,10	-0,14	-0,07	-0,08	0,65	0,56	0,58	0,58	B1
Śyców	-1,34	-0,48	-1,44	-0,75	4,10	3,94	4,19	3,86	B1
Szczytna	-4,52	-4,45	-1,48	-2,34	7,32	6,70	9,30	11,02	A
Ścinawa	-0,45	-1,42	-1,51	-0,95	3,78	6,18	4,88	5,50	B2
Środa Śląska	-0,16	-0,19	-0,23	-0,11	1,35	1,19	0,94	1,25	B2
Świerzawa	-0,99	-1,20	-1,15	-0,92	4,89	3,99	4,07	4,60	C
Trzebnica	-1,51	-0,87	-0,62	-0,47	2,90	2,56	2,21	2,21	B1
Twardogóra	-0,72	-0,60	-0,50	-0,72	1,34	2,15	1,82	2,60	B1
Wąsosz	-3,34	-1,34	-1,09	-0,89	4,48	5,29	4,92	5,84	B2
Węgliniec	-1,01	-0,91	-1,28	-1,38	5,81	6,00	5,51	5,60	B1
Wiązów	-2,25	-0,70	-0,78	-0,20	5,29	5,82	6,21	6,66	B2
Wleń	-0,87	-3,66	-0,84	-2,29	-2,71	4,64	4,46	4,48	C
Wołów	-1,29	-1,02	-0,46	-0,85	5,79	5,22	5,78	6,33	B2
Ząbkowice Śląskie	-0,04	-0,13	-0,22	-0,06	0,56	0,54	0,22	-0,08	B2
Ziębice	-2,62	-3,20	-0,37	-0,87	6,79	5,47	7,65	7,38	B1
Złoty Stok	-2,30	-3,50	-1,50	-1,17	7,69	6,85	4,33	6,05	B2
Żarów	-0,01	0,00	0,00	-0,01	0,12	0,10	0,05	0,03	B1
Żmigród	-2,73	-2,52	-2,40	-1,62	7,97	6,71	6,27	7,02	B2

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych MF oraz BDL GUS.

około 1 punktu procentowego nawet do 5 punktów. Należy również zauważyć, iż także w przypadku gmin wpłacających środki finansowe w ramach tzw. janosikowego znaczenie tych kwot w kontekście pułapu wydatków bieżących jest relatywnie niskie.

Jak już wcześniej wspomniano, aby urealnić obraz poziomu samodzielności finansowej gmin, należy dokonać korekty wskaźnika W_{B2} (udziału dochodów własnych w dochodach ogółem) o kwoty części wyrównawczej i równoważącej subwencji. Tak skonstruowany miernik pozwoli na ustalenie rzeczywistej samodzielności finansowej gmin – będącej tak bardzo problematycznym kryterium przy konstruowaniu mechanizmu wyrównawczego. Oczywiście należy zauważyć, iż także część oświatowa subwencji ogólnej jest tu czynnikiem wprowadzającym szumy informacyjne, jednak jest to gwarantowana systemowo pula środków kalkulowana dla zadań oświatowych, niemająca charakteru wyrównawczego. Skorygowane wskaźniki W_{B2S} charakteryzowało, podobnie jak W_{B2} , istotne zróżnicowanie wartości skrajnych (między 70 a 29%). Widoczne jest, iż wliczanie części wyrównawczej

i równoważącej do wskaźnika W_{B2} powoduje jego większe zróżnicowanie, sztucznie pogarszając odbiór kondycji finansowej samorządów korzystających z tych źródeł w znacznym stopniu. Wartości wskaźnika ulegają korekcie nawet o ponad 10 punktów procentowych, tak więc dla części gmin ich rzeczywista samodzielność finansowa, mierzona wskaźnikiem W_{B2} , jest zupełnie inna niż samodzielność wynikająca z kalkulacji wielkości wskaźnika. Oczywiście jest jednak, że wartość wskaźnika W_{B2} nie obrazuje realnego zapotrzebowania gmin na środki służące realizacji zadań.

W przypadku gmin o najniższym poziomie rozwoju różnica w wysokości wskaźnika po korekcie mieści się zazwyczaj między 4 a 9 punktami procentowymi. W przypadku gmin typu B2 różnice te sięgają od 2 do 6 punktów procentowych, a w gminach typu B1 w większości jeszcze bardziej maleją. Powstaje więc pytanie, czy jest uzasadnienie wspomagania finansowego części gmin, dla których znaczenie tych środków w skali całych dochodów własnych i ich samodzielności jest relatywnie niewielkie.

Z punktu widzenia samodzielności finansowej gminy niezbędne jest określenie potencjału danej jednostki do zaciągania zobowiązań. Wskaźnik W_{B3} – mierzący udział nadwyżki operacyjnej w dochodach ogółem, określa właśnie stopień, w jakim jednostka mogłaby zaciągnąć nowe zobowiązania w stosunku do osiągniętych dochodów. Z drugiej strony wskazuje na potencjalne zdolności i możliwości jednostki samorządu do finansowania wydatków o charakterze inwestycyjnym. Ponadto określa możliwości gminy do zaciągania nowych zobowiązań względem osiągniętych dochodów. Im wyższa jest jego wartość, tym większe są możliwości inwestycyjne lub większa jest możliwość zwiększenia wydatków bieżących. Ujemna wartość wskaźnika wskazuje na to, że gmina nie wypracowuje nadwyżki operacyjnej, tj. dochody bieżące nie wystarczają na pokrycie wydatków bieżących. Korekta tego wskaźnika o wielkość części wyrównawczej i równoważącej sprawiła, iż w skrajnych przypadkach spadek wskaźnika był dwucyfrowy – sięgając, na przykład w Lubomierzu, Lubawce czy Bolkowie, ponad 20 punktów procentowych. Oznaczałoby to, iż wymienione gminy uzyskiwałyby wskaźnik W_{B3s} na poziomie około -20%. Należy zauważyć, iż w przypadku tego wskaźnika widoczny jest istotny wpływ części wyrównawczej i równoważącej na gospodarkę finansową gmin, w roku 2010 41 i w roku 2013 31 z badanych gmin wykazałoby bowiem wartość ujemną wskaźnika W_{B3s} , podczas gdy taką wartość wskaźnika W_{B3} wykazywało w roku 2010 tylko 18 gmin a żadna z gmin nie wykazała takiej wartości omawianego wskaźnika w roku 2013. Wśród gmin, które odnotowałyby ujemną wartość skorygowanego wskaźnika W_{B3s} , znalazłyby się cztery gminy o wysokim poziomie rozwoju w 2010 r. oraz trzy w 2013 r. W odmiennej sytuacji byłyby niektóre z gmin wpłacających do budżetu środki finansowe w ramach tzw. janosikowego. Tu wzrost wskaźnika W_{B3s} sięgałby maksymalnie 11 punktów procentowych w jednym przypadku i 6 punktów procentowych w pozostałych gminach. Oznacza to, iż wpłaty te stanowią dla badanych gmin zamożnych istotny czynnik ograniczający ich potencjał do zaciągania zobowiązań.

Tabela 3. Zmiany wskaźników W_{B3} , W_{B6} po korekcje o część wyrównawczą i równowazącą subwencji

Wyszczególnienie	$(W_{B3s} - W_{B3})$				$(W_{B6s} - W_{B6})$				Typ
	2010	2011	2012	2013	2010	2011	2012	2013	
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Bardo	-2,21	-8,86	-9,03	-9,14	-1,84	-8,79	-8,80	-8,94	B2
Bierutów	-16,91	-14,41	-14,07	-11,07	-16,37	-13,60	-13,66	-9,87	B2
Bogatynia	3,98	4,39	6,32	6,02	3,96	4,30	6,25	5,84	B1
Bolków	-27,86	-20,19	-26,01	-21,66	-27,54	-19,88	-24,77	-20,68	C
Brzeg Dolny	-0,29	-0,31	-0,29	-0,30	-0,28	-0,29	-0,29	-0,53	A
Bystrzyca Kłodzka	-19,74	-14,20	-15,96	-11,41	-19,13	-13,34	-15,70	-11,10	B2
Chocianów	-5,65	-5,44	-4,91	-5,87	-5,45	-5,25	-4,83	-5,92	B2
Głuszyca	-23,49	-22,19	-18,43	-17,49	-22,89	-21,98	-18,30	-17,17	B2
Góra	-6,99	-8,09	-10,07	-9,06	-6,75	-7,92	-9,95	-9,00	B2
Gryfów Śląski	-17,12	-8,54	-10,48	-12,89	-16,76	-8,25	-10,09	-12,73	B1
Jaworzyna Śląska	-9,89	-10,77	-11,02	-10,62	-9,21	-10,23	-10,53	-10,39	A
Jelcz Laskowice	-0,29	-0,38	-0,29	-0,30	-0,29	-0,37	-0,29	-0,35	A
Kąty Wrocławskie	-0,61	-0,54	-0,38	-0,07	-0,60	-0,53	-0,36	-0,34	B1
Łądek-Zdrój	-11,60	-9,12	-8,24	-3,88	-11,43	-8,99	-7,94	-3,87	B2
Leśna	-7,97	-12,86	-12,59	-10,17	-7,90	-12,71	-12,33	-10,16	C
Lubawka	-19,38	-18,16	-21,67	-16,67	-19,01	-17,91	-21,51	-16,60	B2
Lubomierz	-21,63	-18,82	-21,79	-23,04	-21,10	-18,72	-21,59	-22,74	B2
Lwówek Śląski	-5,68	-6,55	-6,57	-6,68	-5,55	-6,34	-6,34	-6,60	B1
Miedzybórz	-13,52	-12,42	-10,76	-13,83	-11,34	-10,39	-5,67	-9,73	B2
Mioszów	1,64	0,27	0,22	6,63	-0,22	-1,36	-4,49	2,62	B2
Międzylesie	-20,46	-20,39	-21,64	-22,64	-20,21	-20,08	-21,33	-22,42	C
Milicz	-10,39	-8,36	-8,28	-7,33	-10,06	-8,16	-8,18	-7,27	B1
Mirsk	-12,03	-9,81	-12,06	-9,41	-11,80	-9,64	-11,91	-9,34	C
Niemcza	-2,94	-6,42	-7,37	-11,03	-2,88	-6,32	-7,24	-11,03	B1
Nowogrodzic	-7,47	-6,72	-8,76	-8,61	-7,27	-6,54	-8,60	-8,63	B2
Oborniki Śląskie	-0,72	-0,20	-1,00	-1,83	-0,71	-0,20	-0,91	-1,83	A
Olszyna	-13,33	-12,00	-6,77	-7,87	-12,96	-11,74	-6,42	-7,75	B1
Pieńsk	-16,89	-15,36	-12,22	-10,95	-16,59	-15,23	-12,05	-10,85	B1
Polkowice	11,94	8,41	5,13	9,25	11,80	8,32	5,10	9,17	A
Prochowice	-4,12	-2,72	-2,44	-2,71	-3,72	-2,61	-2,41	-2,86	B2
Prusice	-10,31	-9,04	-11,30	-15,54	-10,16	-8,88	-11,12	-15,45	B2
Przemków	-9,07	-9,85	-6,27	-10,88	-8,66	-9,81	-6,22	-11,30	B2
Radków	-13,10	-9,19	-9,68	-10,01	-12,94	-9,01	-9,06	-9,35	B2
Siechnice	0,30	0,34	0,33	0,27	0,28	0,32	0,32	0,21	A

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Sobótka	-4,19	-2,10	-2,92	-1,99	-3,97	-2,03	-2,76	-2,75	B1
Stronie Śląskie	-6,78	-5,89	-6,90	-7,41	-6,69	-5,57	-6,52	-6,86	B2
Strzegom	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	-0,95	A
Strzelin	-1,09	-0,91	-0,92	-0,89	-1,07	-0,89	-0,91	-1,28	B1
Syców	-7,21	-7,77	-8,39	-7,05	-7,04	-7,55	-8,19	-6,88	B1
Szczytna	-18,81	-19,54	-19,06	-23,78	-18,12	-18,70	-18,12	-23,55	A
Ścinawa	-8,47	-12,71	-9,70	-11,32	-8,38	-12,52	-9,29	-11,12	B2
Środa Śląska	-2,02	-1,51	-1,28	-1,59	-1,93	-1,48	-1,25	-1,66	B2
Świerzawa	-13,97	-10,16	-11,95	-11,14	-13,81	-10,02	-11,75	-11,12	C
Trzebnica	-4,69	-3,78	-3,73	-3,01	-3,99	-3,60	-3,56	-3,00	B1
Twardogóra	-2,49	-2,99	-3,26	-4,13	-2,47	-2,90	-3,24	-4,29	B1
Wąsosz	-13,30	-12,13	-12,27	-12,23	-12,78	-11,72	-12,12	-12,15	B2
Węgliniec	-14,96	-14,70	-13,34	-12,57	-14,85	-14,46	-13,15	-12,60	B1
Wiązów	-13,61	-16,13	-14,88	-13,96	-13,40	-16,05	-14,67	-13,96	B2
Wleń	-8,25	-15,09	-22,64	-19,51	-7,81	-15,05	-22,43	-19,42	C
Wołów	-12,03	-11,32	-11,07	-11,63	-11,86	-11,26	-11,00	-12,07	B2
Ząbkowice Śląskie	-0,96	-0,75	-1,52	-0,71	-0,92	-0,68	-1,42	-0,79	B2
Ziębice	-18,61	-15,07	-17,88	-17,89	-18,00	-14,75	-17,53	-17,68	B1
Złoty Stok	-19,58	-14,82	-10,60	-13,08	-19,00	-13,62	-10,01	-12,59	B2
Żarów	-0,17	-0,04	-0,08	-0,05	-0,17	-0,04	-0,07	-0,05	B1
Zmigród	-18,60	-14,02	-13,32	-12,45	-17,40	-12,43	-12,56	-11,46	B2

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych MF oraz BDL GUS.

Kolejnym z analizowanych wskaźników jest wskaźnik W_{B6} . Korekta tego wskaźnika o wielkość subwencji wskazuje, podobnie jak poprzednio, na znaczenie analizowanych składników subwencji dla równowagi budżetu gminy. W przeszło połowie badanych gmin wskaźnik W_{B6s} miał wartości ujemne (od 32 w 2010 r. do 23 w 2013 r.), przy czym jedynie 5 gmin w 2010 r. odnotowało wskaźnik W_{B6} ujemny, a w latach 2011 i 2012 taka wartość odnotowała tylko jedna. Analizując strukturę gmin uzyskujących ujemne wskaźniki W_{B6s} , należy zwrócić uwagę na fakt, iż znajdują się w tej grupie także gminy o oszacowanym wysokim poziomie rozwoju – Szczytna oraz Jaworzyna Śląska. One także znalazły się w grupie około 23-25 gmin (w zależności od roku), dla których korekta wskaźnika W_{B6} o wielkość elementów uzupełniających dochody w ramach subwencji ogólnej przewyższyła 10 punktów procentowych. Nikła (od 5 do 6 rocznie) jest jednocześnie grupa gmin, dla których odnotować można nieznaczny tylko spadek badanego wskaźnika, o mniej niż 1 punkt procentowy. Do grupy tej zaliczyć można przede wszystkim gminy o wysokim poziomie rozwoju (Brzeg, Jelcz Laskowice), a także gminy „słabsze” – jak Żarów.

Ostatni ze wskaźników – wskaźnik samofinansowania po korekcie o wielkość części wyrównawczej i równoważącej, obrazuje rzeczywisty poziom samofinansowania. Wskaźnik ten zarówno przed korektą, jak i po niej wykazuje dużą zmienność w badanym okresie. Korekta o wielkość elementów subwencyjnych sprawiła, iż wskaźnik ten pogorszył się lub polepszył nawet o kilkaset punktów procentowych. Należy podkreślić, że wskaźnik ten wydaje się nieporównywalny w perspektywie kilkuletniej ze względu na zmienność struktury i zakresu inwestycji, a co za tym idzie – wpływ subwencji na jego poziom jest trudny do oceny.

5. Zakończenie

Głównym celem niniejszego artykułu była analiza i ocena znaczenia części wyrównawczej i równoważącej subwencji ogólnej dla gmin miejsko-wiejskich województwa dolnośląskiego w zestawieniu z oceną ich poziomu rozwoju, a także ocena możliwości zastosowania wskaźników rozwoju dla poprawy efektywności redystrybucji środków dostępnych w ramach łącznej kwoty części subwencji wyrównawczej i rekompensującej. Jak wykazano w artykule, konstrukcja pięciu spośród siedmiu wskaźników budżetowych zaproponowanych przez Ministerstwo Finansów do oceny sytuacji finansowej gmin uwzględnia w swojej treści wartości wspomnianych transferów. Aby zatem lepiej zrozumieć znaczenie subwencyjnego mechanizmu redystrybucji, należało pomniejszyć o ich wielkość elementy kalkulacyjne wskaźników. Jak można się było spodziewać, w większości przypadków pominięcie w kalkulacji subwencji powodowało pogorszenie się wskaźników budżetowych w większości gmin. Analiza zebranych danych wskazuje na zróżnicowane znaczenie wpływu analizowanych części subwencji ogólnej na obraz kondycji finansowej badanych gmin. Problematyczne wydaje się wykorzystanie zaproponowanych mierników poziomu rozwoju gmin w przyjętej w artykule postaci do wspomagania procesu redystrybucji ze względu na fakt, iż mimo występowania zbieżności między poziomem rozwoju gminy a znaczeniem części wyrównawczej i równoważącej subwencji dla jej gospodarki finansowej (wysoki poziom rozwoju – małe znaczenie, niski poziom rozwoju duże znaczenie), istnieją w badanej zbiorowości odstępstwa od zaobserwowanej zależności. Należy równocześnie wskazać, iż na podstawie przeprowadzonych badań dotyczących relatywnie niewielkiej grupy gmin nie można uogólniać wniosków dotyczących trafności doboru zmiennych występujących w modelu wzorca rozwoju. Bardzo istotną kwestią jest także wskazywany w pracy ograniczony zakres zmiennych opisujących gminy, a odzwierciedlający skalę i zakres wykonywanych przez nie zadań własnych.

Literatura

- Ahmad E., Ma J., Searle B., Piperno S., 2002, *Intergovernmental Grants Systems and Management*, IMF Working Paper 128/02, International Monetary Fund.
- Blöchliger H., Petzold O., 2009, *Taxes and Grants: On the Revenue Mix of Sub-Central Governments*, COM/CTPA/ECO/GOV/WP(2009)7 OECD, Network on Fiscal Relations Across Levels of Government.
- Boadway R., Shah A. (red.), 2007, *Intergovernmental Fiscal Transfers: Principles and Practice*, Public Sector Governance and Accountability Series, The World Bank, Washington D.C., s. 75-106.
- Charbit C., 2010, *Explaining the Sub-National Tax-Grants Balance in OECD Countries*, OECD Working Papers on Fiscal Federalism, No. 11, OECD Publishing, Paris, DOI: <http://dx.doi.org/10.1787/5k97b10s11q4-en>.
- Churski P., 2008, *Czynniki rozwoju regionalnego i polityka regionalna w Polsce w okresie integracji z Unią Europejską*, Wydawnictwo Naukowe UAM, Poznań.
- Hellwig Z., 1968, *Zastosowanie metody taksonomicznej do typologicznego podziału krajów ze względu na poziom rozwoju oraz zasoby i strukturę wykwalifikowanych kadr*, „Przegląd Statystyczny”, 15 kwietnia.
- Ignacy J., 2011, *Uwarunkowania i rezultaty wyboru celów strategicznych w jednostkach samorządu terytorialnego z perspektywy badań empirycznych*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu nr 171/2011, s. 138-148.
- Kessler A., Lessmann C., 2010, *Interregional Redistribution and Regional Disparities: How Equalization Does (Not) Work*, CEPR Discussion Papers 8133, C.E.P.R. Discussion Papers.
- Kiczek M., Pompa-Roborzyski M., 2013, *Ocena rozwoju gmin powiatu rzeszowskiego (z wykorzystaniem metody Hellwiga)*, „Humanities and Social Sciences”, vol. XVIII, 20 (2/2013), s. 65-76, DOI:10.7862/rz.2013.hss.15.
- Ministerstwo Finansów, <http://www.finanse.mf.gov.pl/budzet-panstwa/finanse-samorzadow/opracowania> (21.04.2015).
- Olejniczak J., 2012, *Wskaźnik podstawowych dochodów podatkowych na mieszkańca a poziom rozwoju gmin – na przykładzie województwa dolnośląskiego*, [w:] *Finanse publiczne*, red. J. Sokolowski, M. Sosnowski, A. Żabiński, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław.
- Olejniczak J., 2013, *Związki między poziomem rozwoju gmin a ich kondycją finansową – wybrane aspekty*, [w:] *Ekonomiczno-zarządcze problemy w gospodarce*, Studia i Prace Wydziału Ekonomicznego, nr 3, t. 1, PWSZ w Gorzowie, Gorzów, s. 105-118.
- Olejniczak J., 2014, *The influence of the horizontal redistribution mechanism under the general subsidy upon the financial situation of voivodeships in Poland – study results*, [w:] *17th International Colloquium on Regional Sciences*, V. Klimova, V. Zitek (red.), Masarykova Univerzita Ekonomicko-Spravní Fakulta, Katedra Regionalni Ekonomie a Sprawy, s. 393-401, DOI: 10.5817/CZ.MUNI.P210-6840-2014-49.
- Pomianek I., 2012, *Zmiany poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego gmin województwa warmińsko-mazurskiego*, „Studia i Materiały. Miscellanea Oeconomicae”, nr 2/2012, s. 141-149.
- Spahn P.B., 2012, *Conditioning Intergovernmental Transfers and Modes of Interagency Cooperation for Greater Effectiveness of Multilevel Government in OECD Countries*, [w:] OECD Workshop on Effective Public Investment at Sub-National Level in Times of Fiscal Constraints: Meeting the Co-ordination and Capacity Challenges, 21 June 2012, OECD Conference Centre.
- Strahl D. (red.), 1998, *Taksonomia struktur w badaniach regionalnych*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Wrocław.
- Swianiewicz P., 2011, *Finanse samorządowe, koncepcje, realizacja, polityki lokalne*, Municipium SA, Warszawa.