

PRACE NAUKOWE

Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu

RESEARCH PAPERS

of Wrocław University of Economics

Nr 451

Finanse publiczne



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
Wrocław 2016

Redakcja wydawnicza: Agnieszka Flasińska
Redakcja techniczna: Barbara Łopusiewicz
Korekta: Justyna Mroczkowska
Łamanie: Małgorzata Myszkowska
Projekt okładki: Beata Dębska

Informacje o naborze artykułów i zasadach recenzowania
znajdują się na stronach internetowych
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 2016

ISSN 1899-319
e-ISSN 2392-0041

ISBN 978-83-7695-618-3

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
Tomasz Banasik, Katarzyna Brzozowska-Rup: Metodologiczne aspekty oceny oddziaływania OFE na rozwój gospodarczy w Polsce / Methodological aspects of assessment of Pension Funds influence on the economic development of Poland	11
Krzysztof Berbeka: Polityka klimatyczna w warunkach kryzysu finansowego / The climate policy in the conditions of financial crisis	27
Marcin Brycz: ATP-pension fund's investments and consumption in Sweden 1961–1994. Past example, but problem still not resolved / Inwestycje funduszy emerytalnych ATP a konsumpcja w Szwecji (1961–1994). Miniony przypadek, lecz problem wciąż aktualny	40
Agnieszka Deresz, Marian Podstawka: Zróżnicowanie obciążeń fiskalnych dochodów osób fizycznych w Polsce / Differentiation of tax burden on individual taxpayers in Poland.....	52
Marek Dylewski: Instrumenty stabilizowania długoterminowej równowagi finansowej JST / Instruments for stabilizing the long-term financial balance of LGU	64
Beata Zofia Filipiak: Dylematy pomiaru potencjału finansowego jednostek samorządu terytorialnego – dobór czynników i ich pomiar / Dilemmas of measuring the potential financial – selection of factors and their measurement	75
Mateusz Folwarski: Czynniki wpływające na rozwój sieci bankomatów w krajach Europy Środkowej / Factors affecting the development of the ATM network in Central Europe	89
Maria Magdalena Golec: Zmiany regulacyjne w sektorze Spółdzielczych Kas Oszczędnościowo-Kredytowych i ich ocena / Regulatory changes in the cooperative savings and credit unions and their evaluation	99
Marcin Gospodarowicz: Efektywność wspierania rozwoju przedsiębiorczości ze środków UE w gminach na obszarach wiejskich w Polsce w latach 2007–2013 / Efficiency of entrepreneurship support from EU funds in rural communes in Poland (2007–2013).....	110
Gabriela Gurgul: Kierunki kreacji marki i zmiany w zarządzaniu produktami bankowymi wobec tła gospodarczo-politycznego oraz oczekiwań klientów detalicznych / Directions of brand creation and changes in managing banking products (against an economic and political background and expectations of retail customers)	122

Mariusz Hamulczuk, Marcin Idzik: Zgodność i predyktywność testów koniunktury bankowej z koniunkturą ogólnogospodarczą / Compliance and forecasting of the surveys of the banking situation with the overall economic situation.....	134
Aneta Kargol-Wasiluk, Adam Wyszowski: Preferencje podatkowe wspierające działalność B + R w ramach podatków dochodowych w Polsce i w Wielkiej Brytanii / Tax incentives supporting R&D activities in Poland and in the United Kingdom.....	145
Krzysztof Kil, Radosław Ślusarczyk: Determinanty marży odsetkowej banków w Polsce w okresie pokryzysowym / Determinants of banks' net interest margins in Poland.....	162
Julitta Koćwin: Sytuacja konsumenta na rynku szarej bankowości / The consumer situation on the informal banking market.....	175
Magdalena Kogut-Jaworska: Pomoc publiczna i jej szczególne znaczenie w systemie wsparcia publicznego w Polsce / Public aid and its particular role in the system of state aid in Poland.....	187
Agnieszka Kristof: Skarb Państwa w roli właściciela przedsiębiorstw / State treasury as the owner of companies.....	198
Justyna Kujawska: Wpływ struktury finansowania na wyniki funkcjonowania systemów opieki zdrowotnej w krajach Unii Europejskiej / The impact of financing structure on the healthcare systems outcomes in the European Union countries.....	207
Elwira Leśna-Wierszolicz: IKE i IKZE jako dobrowolne formy gromadzenia oszczędności emerytalnych / Individual retirement accounts and individual retirement security accounts as voluntary forms of pension savings.....	219
Marta Maier: System zabezpieczenia emerytalnego a starzenie się społeczeństwa w Polsce / Pension security system and aging society in Poland.....	230
Dariusz Malinowski, Marcin Krawczyk: Oddziaływanie ekspansji fiskalnej wspomaganej przez monetarną na produkcję – ujęcie teoretyczne i na przykładzie wybranych gospodarek / The impact of money accommodated fiscal expansion on production – theory and experience of selected countries.....	240
Paweł Marszałek: Disintermediation of banks – causes and consequences / Dezintermediacja banków – przyczyny i konsekwencje.....	256
Małgorzata Mazurek-Chwiejczak: Wydajny fiskalnie system podatkowy – w poszukiwaniu modelowych rozwiązań / The fiscally efficient tax system – in search of model solutions.....	268
Dominika Mierzwa, Ewa Błaszke: Źródła finansowania zewnętrznego jednostek samorządu terytorialnego na przykładzie miasta Wrocławia / The sources of external funding of local government entities on the example of the city of Wrocław.....	280

Elżbieta Izabela Misiewicz: Zmiany przepisów o jednym procencie należnego podatku dochodowego od osób fizycznych a zachowanie podatników / Changes in one percent of the tax regulations and tax-payers behaviour...	291
Monika Pasternak-Malicka: Funkcja fiskalna podatku od towarów i usług a znieczulenie podatkowe / Tax illusion and its impact on the fiscal function of the taxation of goods and services	301
Jacek Pera: Ocena wpływu zadłużenia zagranicznego na ryzyko kredytowe Polski w modelu roszczeń warunkowych / Impact of foreign debt on Polish credit risk in the model of contingent claims approach	314
Elwira Pindyk: Wpływ zmiany systemu opodatkowania nieruchomości od osób fizycznych na budżet gminy / Impact of changes in taxation of real estates of individuals on district's budget.....	329
Piotr Podsiadło: Pomoc publiczna w formie gwarancji – analiza jakościowa i ilościowa z perspektywy polityki fiskalnej / State aid in the form of guarantees – qualitative and quantitative analysis from the perspective of fiscal policy.....	347
Magdalena Rękas: Ulgi na dzieci jako instrument polityki rodzinnej a niska dzietność w Polsce / Relief for children as an instrument of family policy and low fertility in Poland	360
Katarzyna Rola: Wpływ podatku akcyzowego na konsumpcję alkoholi / Impact of excise tax on alcohol products consumption	374
Alicja Sekuła, Roman Fandrejewski: Naruszenie dyscypliny finansów publicznych w zakresie wykorzystania subwencji ogólnej / The violation of public finance discipline with respect to the use of general grant	385
Tomasz Sobczak: Rola krajowych oszczędności w poglądach wybranych ekonomistów Polski międzywojennej / The role of domestic savings in views of chosen economists of interwar-Poland.....	398
Błażej Socha: Działalność innowacyjna a wyniki finansowe przedsiębiorstw / Innovation and financial performance	411
Małgorzata Sosińska-Wit, Karolina Gałazka: Aktywność inwestycyjna mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw w województwie lubelskim / Investment activity of micro-, small and medium-sized enterprises in the region of Lublin	420
Michał Sosnowski: Transfer pricing issues in taxation of related entities / Problematyka cen transferowych w opodatkowaniu podmiotów powiązanych.....	431
Wacława Starzyńska: Metody statystyczne w analizie rynku zamówień publicznych / Statistical methods in analysis of public procurements	448
Małgorzata Szczepaniak: Nierównowaga finansów publicznych w Polsce na tle krajów Europy Środkowo-Wschodniej i UE 28 / Conditions of public finances' imbalance in Poland compared to the countries of Central and Eastern Europe and all European countries (EU 28).....	457

Joanna Śmiechowicz, Paulina Kozak: Diagnoza skutków polityki podatkowej gmin w Polsce w latach 2003–2015 / The issue of maximization of own revenue potential and the tax policy of municipalities in Poland in the years 2003–2015	468
Tomasz Śmietanka: Gospodarka finansowa gmin Grójec, Koźienice, Szydłowiec w latach 2003–2016 jako czynnik rozwoju lokalnego / Financial economy of the communes Koźienice, Grójec, Szydłowiec in the years 2003–2016 as a factor of sustainability development at the local level	479
Anna Świrska: Skuteczność mechanizmu subwencjonowania w wyrównywaniu sytuacji dochodowej gmin / Effectiveness of the subsidizing mechanism in equalizing the income situation of municipalities.....	497
Małgorzata Twarowska: Wpływ dodatkowego opodatkowania sektora finansowego na napływ zagranicznych inwestycji bezpośrednich w krajach UE / Impact of additional financial sector taxation on the Foreign Direct Investment inflow in the EU countries	509
Maciej Woźniak, Robert Lisowski: Ocena związku preferencji podatkowych z poziomem inwestycji przedsiębiorstw w Polsce / Evaluation of relationship between fiscal instruments and investments of companies in Poland	520
Mariusz Zieliński: Klienci i pracownicy jako beneficjenci działań CSR w sektorze bankowym w Polsce / Customers and employees as recipients of CSR activities in the banking sector in Poland	533
Arkadiusz Żabiński, Elżbieta Pohulak-Żołędowska: Fiskalne uwarunkowania budowy systemu podatkowego w wybranych krajach / Fiscal stimulants of creation of tax system in chosen countries	543

Wstęp

Publikacja *Finanse publiczne* została wydana w ramach Prac Naukowych Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu. Poszczególne jej części stanowią dorobek pracowników naukowych najbardziej liczących się w Polsce ośrodków naukowych. Przedstawione opracowania odnoszą się do całego spektrum problemów naukowo-badawczych związanych z finansami publicznymi i polityką fiskalną. Poszczególni autorzy prezentują wyniki swoich badań teoretycznych i empirycznych w zakresie zarządzania dochodami i wydatkami budżetu centralnego oraz budżetów jednostek samorządu terytorialnego, w kontekście zarówno reformy finansów publicznych, reformy systemu emerytalnego, pomocy publicznej, jak i teoretycznych podstaw realizacji wyznaczonych celów przez narzędzia polityki fiskalnej.

Niniejsza publikacja jest adresowana do środowisk naukowych i studentów wyższych uczelni oraz osób, które w praktyce gospodarczej mają styczność ze stroną dochodową lub wydatkową polityki fiskalnej.

Poszczególne fragmenty książki były recenzowane przez profesorów uniwersytetów, w większości kierowników katedr finansów, katedr ekonomii oraz polityki ekonomicznej, którym chciałbym podziękować za rzetelne recenzje. Składam również wyrazy uznania pracownikom Katedry Ekonomii i Polityki Ekonomicznej Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu oraz pracownikom Wydawnictwa za wiele wysiłku i zaangażowanie, dzięki któremu powstała ta publikacja.

Mam głębokie przekonanie, że książka *Finanse publiczne*, którą oddajemy w Państwa ręce, będzie inspiracją do dalszych badań i dociekań naukowych oraz do powstania równie inspirujących opracowań w przyszłości.

Jerzy Sokołowski

Anna Świrska

Uniwersytet Przyrodniczo-Humanistyczny w Siedlcach
e-mail: annaswirska@gmail.com

SKUTECZNOŚĆ MECHANIZMU SUBWENCJONOWANIA W WYRÓWNYWANIU SYTUACJI DOCHODOWEJ GMIN

EFFECTIVENESS OF THE SUBSIDIZING MECHANISM IN EQUALIZING THE INCOME SITUATION OF MUNICIPALITIES

DOI: 10.15611/pn.2016.451.40

Streszczenie: Podstawowym źródłem dochodów gminy są dochody własne, które świadczą o jej samorządności i samodzielności. Jednak zróżnicowanie poziomu dochodów własnych w poszczególnych gminach jest duże i często zdarza się, że w oparciu o tę grupę dochodów jednostka samorządowa nie jest w stanie realizować swoich zadań. Mechanizm subwencjonowania jest nie tylko wsparciem finansowym dla mniej zamożnych JST, ale ma też na celu zmniejszenie dysproporcji w dochodach samorządów i służy rozwojowi społeczno-gospodarczemu regionów. Dotychczasowe wyrównywanie sytuacji dochodowej gmin poprzez system subwencji bywa niekiedy kontrowersyjne, a zmiany w zakresie konstrukcji subwencji oraz algorytmów wyliczania poszczególnych jej kwot nie przynoszą zadowalających efektów. Celem artykułu jest ocena skuteczności subwencji wyrównawczej i równoważącej (które stanowią właściwy element mechanizmu wyrównawczego subwencji) w procesie wyrównywania poziomu dochodów wybranych gmin województwa mazowieckiego w latach 2008-2014.

Słowa kluczowe: subwencja, sytuacja dochodowa gminy, mechanizm subwencjonowania.

Summary: The amount of own revenues in municipal budget reflects on its autonomy and financial independence. However, the differences in the level of own income in particular municipalities are large and it often happens that local government units are not able to perform their tasks on the basis of this group of incomes. Subsidy mechanism is not only financial support for less affluent local governments, but it was created to reduce the disparities in the income situation of local governments. The existing equalization of income situation of the municipalities through a system of subsidies is sometimes controversial, and changes in the structure of subsidy and algorithms for its calculation do not bring satisfactory results. The aim of this article is to assess the effectiveness of compensatory and balancing subsidies (which are the part of the compensation mechanism of subsidy) in the process of income convergence of selected municipalities of Mazowieckie province in the period 2008–2014.

Keywords: subsidy, non earmarked grants, income situation of municipality.

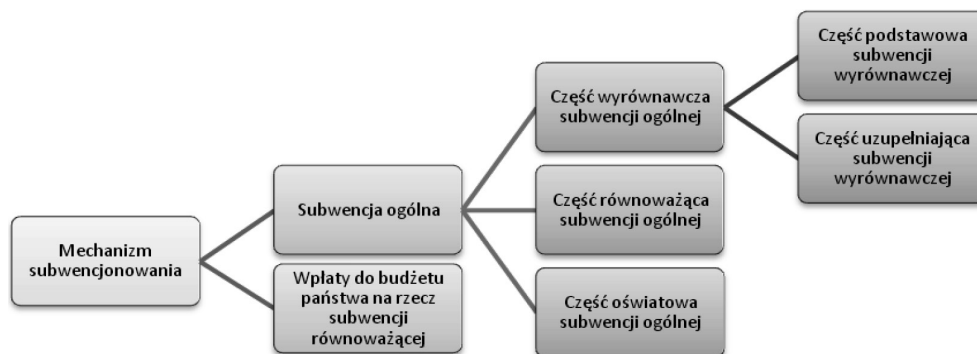
1. Wstęp

Subwencjonowanie JST stanowi nieodłączny element systemu finansów publicznych w Polsce. Nie jest ono powszechne i ogólnie stosowane w innych europejskich państwach, jednak występuje w Danii, Estonii, Finlandii, Norwegii, Hiszpanii, Szwecji, Szwajcarii, Turcji i na Węgrzech [http://www.oecd.org/tax/federalism/oecdiscaldecentralisationdatabase.htm#C_4].

W Polsce subwencja ogólna dla gmin składa się z trzech części: wyrównawczej, równoważącej i oświatowej. Celem każdej jest wspieranie finansowe uboższych samorządów i tym samym umożliwienie im sprawniejszej realizacji zadań. Zadaniem subwencji oświatowej jest wsparcie finansowe dla realizacji zadań z zakresu oświaty, edukacji i wychowania, stąd niekiedy traktowana jest jako specyficzna forma dotacji.

Szczególną rolę przypisuje się częściom wyrównawczej i równoważącej, które w swym założeniu (i nazwie) powinny służyć wyrównywaniu poziomu dochodów w gminach i zwiększeniu konwergencji gmin uboższych do tych o lepszej sytuacji dochodowej. Dodatkowym elementem systemu subwencjonowania, głośno krytykowanym, są wpłaty do budżetu państwa uiszczane przez te JST, które na podstawie wysokości wskaźnika dochodów podatkowych uznane są za „najzamożniejsze”.

Strukturę mechanizmu subwencjonowania przedstawia rys. 1.



Rys. 1. Struktura mechanizmu subwencjonowania gmin

Źródło: opracowanie własne.

Każdy z przedstawionych elementów ma na celu konwergencję dochodową gmin uboższych do tych zamożniejszych. Wpłaty do budżetu państwa „uszczuplają” pulę dochodów gmin uznanych przez ustawodawcę za najzamożniejsze, z kolei część podstawowa subwencji wyrównawczej wzmacnia sytuację dochodową gmin najbiedniejszych.

Niestety, oba te elementy subwencjonowania budzą kontrowersje i nie w pełni realizują swoje zadanie.

Subwencję ogólną charakteryzują następujące cechy [Hanusz i in. 2006, s. 228, 229; Ofiarski 2011, s. 94; Guziejewska 2007, s. 71]:

- stanowi formę redystrybucji środków pieniężnych z budżetu państwa,
- jako transfer z budżetu państwa realizuje zasady subsydiarności i adekwatności zawarte w Konstytucji RP oraz dokumentach UE ratyfikowanych przez Polskę,
- uzupełnia dochody wybranych JST,
- stanowi źródło selektywnego wspierania tych gmin, które mają ograniczony dostęp do źródeł dochodów własnych – dotyczy to przede wszystkim wpłat pobieranych od zamożniejszych gmin, mających na celu powiększenie puli środków budżetu państwa przekazywanych w formie subwencji,
- jest instrumentem, który powinien ułatwić utrzymanie bieżącej płynności JST,
- nie jest skierowana na dofinansowanie lub finansowanie realizacji konkretnego celu.

Na zasadność występowania dochodów transferowych w budżetach JST, w tym subwencji, wskazuje M. Jastrzębska [2012, s. 116]. Wśród argumentów przemawiających za stosowaniem tego rodzaju świadczeń wymienia przede wszystkim nierówności finansowe wynikające z decentralizacji wydatkowej oraz nierówności w sytuacji społeczno-gospodarczej JST.

Celem artykułu jest ocena skuteczności wyrównywania sytuacji dochodowej gmin (mierzonej wysokością dochodów własnych *per capita*) w gminach województwa mazowieckiego w latach 2008–2014¹, czyli od momentu wprowadzenia zmian w algorytmach wyznaczających wysokość kwoty podstawowej subwencji wyrównawczej, do obowiązującej od 2004 r. ustawy o dochodach JST [Ustawa z 13 listopada 2003].

2. Metodologia badań

Wyrównywanie sytuacji dochodowej gmin przez kwoty subwencji można rozpatrywać w dwóch aspektach.

1. Wyrównywanie bieżące, dotyczące konkretnego roku, w którym subwencja została przyznana gminie. Wówczas pytanie o skuteczność subwencji w wyrównywaniu sytuacji dochodowej brzmi: „W jakim stopniu subwencja zmniejszyła zróżnicowanie poziomu dochodów *per capita* w gminach w danym roku?”

2. Wyrównywanie dynamiczne, które jest procesem zmniejszania dysproporcji w dochodach gmin z roku na rok. W tym przypadku pytanie o skuteczność subwencji brzmi: „W jakim stopniu mechanizm subwencji zmniejsza zróżnicowanie w sytuacji dochodowej gmin na przestrzeni lat?”

Analizując skuteczność mechanizmu wyrównawczego w wyrównywaniu sytuacji dochodowej badanych gmin, skupiono uwagę na tzw. bieżącym wyrównywaniu

¹ Brak danych o uzyskanych dochodach własnych gmin uniemożliwił poszerzenie analizy o rok 2015.

oraz na tym, czy mechanizm subwencjonowania zmniejsza dysproporcje dochodowe gmin w badanych latach.

Sytuacja dochodowa badanych gmin to przede wszystkim wartość rzeczywistych dochodów własnych generowanych przez gminy. Są one często pomniejszone o kwoty wynikające z niezastosowania górnych stawek podatków czy udzielonych ulg i zwolnień podatkowych. Należy jednak pamiętać, że władze gminy mają pełne prawo do stosowania władztwa podatkowego w ustawowo wyznaczonych granicach. Kierując się szeroko pojętym interesem mieszkańców oraz gminy jako jednostki samorządowej, decydują one o wysokości wpływów z tytułu niektórych podatków i opłat. Można kwestionować tezę, że subwencja ma za zadanie wyrównywać sytuację dochodową gminy, będącą rezultatem bieżącej polityki finansowej władz gminy, ale nie zapominajmy, iż władztwo podatkowe jest jednym z ważniejszych przejawów decentralizacji finansów publicznych.

W celu oceny rzeczywistej sytuacji dochodowej oraz skuteczności subwencji wyrównawczej i równoważącej w wyrównywaniu poziomu dochodów gmin wyliczono wskaźnik rzeczywistej sytuacji dochodowej gmin przed otrzymaniem subwencji wyrównawczej i równoważącej (DW) oraz po jej otrzymaniu (DWs):

$$DW = \frac{\text{rzeczywiste dochody własne}}{\text{liczba mieszkańców faktycznie zamieszkałych na terenie gminy}}$$

$$DWs = \frac{\text{rzeczywiste dochody własne} + \text{subwencja wyrównawcza i równoważąca}}{\text{liczba mieszkańców faktycznie zamieszkałych na terenie gminy}}$$

W celu oceny skuteczności subwencji wyrównawczej i równoważącej w wyrównywaniu sytuacji dochodowej gmin obliczono oraz dokonano analizy współczynnika zmienności charakteryzującego zmienność sytuacji dochodowej gmin w poszczególnych grupach algorytmicznych oraz w całej próbie badawczej.

Z uwagi na to, iż część oświatowa subwencji przyznawana jest według innych zasad (typ i rodzaj placówek oświatowych, szkół na terenie JST, liczba uczniów w tych szkołach i placówkach, stopnie awansu zawodowego nauczycieli, inne okoliczności, które minister uzna za istotne, wydając rozporządzenie regulujące podział kwoty subwencji oświatowej), a jej kwota nie zależy od wysokości poziomu dochodów gminy, potraktowano ją jako specyficzną „dotację” z budżetu państwa na realizowanie zadań jedynie z zakresu oświaty i wychowania. Wpływa ona na zwiększenie generowanych przez gminę dochodów, jednak podstawa jej wyliczenia, a także specyfika wydatkowania – celowa – powodują, iż nie została ona uznana, na potrzeby artykułu, jako element wyrównujący sytuację dochodową.

Próbę badawczą stanowiły wszystkie gminy województwa mazowieckiego (314), a kryterium podziału gmin w przedziały algorytmiczne był ustawowy wskaźnik dochodów podatkowych *G*.

Liczebność gmin w poszczególnych latach i grupach algorytmicznych przedstawia tab. 1.

Tabela 1. Liczebność gmin w przedziałach algorytmicznych w latach 2008–2014

Przedział algorytmiczny	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
I	52	59	40	41	45	41	25
II	160	154	167	163	159	163	169
III	28	31	32	34	34	36	40
IV	54	44	51	50	48	47	52
V	20	26	24	26	28	27	28

Źródło: opracowanie własne na podstawie [www.mf.gov.pl].

Tabela 2. Algorytmy wyznaczania kwoty podstawowej, części wyrównawczej, subwencji ogólnej oraz wpłat do budżetu państwa

Wyszczególnienie	Przedział algorytmiczny	Algorytm
Prawo do otrzymania subwencji	$G \leq 40\% Gg$	$Kp = L \cdot [99\%(40\% Gg - G) + 41,97\% Gg]$
	$40\% Gg < G \leq 75\% Gg$	$Kp = L \cdot [83\%(75\% Gg - G) + 12,92\% Gg]$
	$75\% Gg < G < 92\% Gg$	$Kp = L \cdot [76\%(92\% Gg - G)]$
	$92\% Gg \leq G \leq 150\% Gg$	$Kp = 0$
Obowiązek wpłat	$150\% Gg < G \leq 200\% Gg$	$Kw = L \cdot 20\%(G - 150\% Gg)$
	$200\% Gg < G \leq 300\% Gg$	$Kw = L \cdot [10\% Gg + 25\%(G - 200\% Gg)]$
	$G > 300\% Gg$	$Kw = L \cdot [35\% Gg + 30\%(G - 300\% Gg)]$

Kp – kwota podstawowa; Kw – kwota wpłaty; L – liczba mieszkańców gminy; G – wskaźnik dochodów podatkowych gminy; Gg – wskaźnik dochodów podatkowych ogółu gmin w Polsce.

Źródło: opracowanie własne na podstawie ustawy o dochodach JST [Ustawa z 13 listopada 2008].

Ustawowy wskaźnik G klasyfikuje gminy w następujące przedziały algorytmiczne (tab. 2), do których przypisany jest konkretny wzór wyznaczający kwoty części podstawowej subwencji wyrównawczej. Jego konstrukcja powoduje, że gminom o najniższym wskaźniku G przyznawana jest najwyższa kwota subwencji i, analogicznie, gminom „zamożniejszym” – niższa.

3. Wyniki badań

Kwoty subwencji ogólnej stanowią znaczny procent w dochodach ogółem w budżetach gmin. Analizując jej wartości nominalne, można dostrzec, że następuje coroczny wzrost poszczególnych części subwencji ogólnej. Mimo iż subwencja oświatowa nie jest elementem poddanym badaniu, warto wspomnieć, że ta część subwencji ogólnej jest zdecydowanie najistotniejszym źródłem dochodów z puli subwencji ogólnej. Od 2004 r. udział subwencji oświatowej w kwocie subwencji ogólnej wynosi prawie 80%. Na drugim miejscu w strukturze subwencji ogólnej dla gmin znajduje

się kwota subwencji wyrównawczej. Jej udział jest znacznie mniejszy niż subwencji oświatowej, jednak także charakteryzuje się tendencją wzrostową (na podstawie informacji o uzyskanej subwencji ogólnej i jej częściach z banku danych lokalnych).

Negatywną cechą subwencji wyrównawczej jest jej brak powiązania z poziomem dochodów państwa. Oznacza to, iż wzrost dochodów budżetu państwa nie wpływa na zwiększenie kwot tego transferu do budżetów gminnych. Z kolei uzależnienie kwoty podstawowej tylko od wysokości wskaźnika Gg (ukazującego przeciętny poziom dochodów gmin) powoduje, iż wraz z jego spadkiem zmniejszać się też będzie wsparcie finansowe dla gmin najuboższych. Paradoksalnie, w sytuacji, gdy te gminy będą potrzebowały większego wsparcia, kwoty transferu będą malały, zamiast rosnąć. Oczywiście, fakt spadku dochodów podatkowych gmin nie musi korrespondować z pogarszającą się sytuacją finansową państwa, którego dochody mogą w danym czasie rosnąć [Hanusz i in. 2009, s. 217].

Pierwszym etapem badań było określenie sytuacji dochodowej badanych gmin znajdujących się w poszczególnych przedziałach algorytmicznych. W tym celu wyliczono średnią harmoniczną dla wskaźników DW i DWs , co przedstawia tab. 3.

Tabela 3. Średnia wartość dochodów własnych *per capita* gminy przed oraz po zastosowaniu mechanizmu wyrównawczego (2008–2014)

Wyszczególnienie	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
I przedział algorytmiczny							
DW	613,86	603,04	512,46	580,75	620,25	656,87	698,38
DWs	1202,56	1312,69	1261,31	1314,91	1362,11	1457,41	1534,35
II przedział algorytmiczny							
DW	753,84	778,95	712,27	780,13	871,80	942,76	998,11
DWs	1145,48	1267,95	1217,46	1277,03	1379,66	1477,91	1536,21
III przedział algorytmiczny							
DW	931,22	1176,51	1224,18	1243,07	1288,87	1413,04	1450,44
DWs	1039,66	1348,44	1385,61	1394,35	1457,86	1590,89	1664,01
IV przedział algorytmiczny							
DW	1637,37	1555,64	1551,75	1643,22	1736,51	1845,70	1938,96
DWs	1677,71	1578,81	1597,21	1680,68	1761,71	1872,47	1980,01
V przedział algorytmiczny							
DW	2945,66	2573,26	2692,48	2767,79	2815,42	3068,86	3270,31
DWs	2829,58	2575,43	2694,00	2768,54	2816,51	3070,22	3271,51

Źródło: obliczenia własne.

Można zauważyć, że w latach 2008–2014 wśród gmin z I grupy algorytmicznej średni poziom dochodów po zastosowaniu mechanizmu wyrównawczego (DWs) w przeliczeniu na jednego mieszkańca zwiększył się dość znacznie w porównaniu

do wartości wskaźnika *DW*. Wzrost dochodów w przeliczeniu na 1 mieszkańca wyniósł średnio: w 2008 r. o 95,90%, w 2009 r. – o 117,68%, w 2010 r. – o 146,13%, w 2011 r. – o 126,42%, w 2012 r. – o 119,61%, w 2013 – o 121,87%, w 2014 r. – o 119,70%. Zważywszy, że gminy z I grupy algorytmicznej są uznane przez ustawodawcę za jednostki „najbiedniejsze”, to mechanizm wyrównawczy w istotny sposób wpłynął na poprawę ich sytuacji dochodowej. Najbardziej zauważalne jest to w 2010 r., kiedy kwoty należnej subwencji osiągnęły najwyższą wartość w badanym okresie. Było to rezultatem pogorszenia się sytuacji dochodowej gmin w 2008 r. w wyniku kryzysu gospodarczego.

W przypadku gmin II przedziału algorytmicznego także zanotowano istotny wzrost dochodów *per capita* po zastosowaniu mechanizmu wyrównawczego (*DWs*) W 2008 r. nastąpiło zwiększenie puli dochodów (*DWs*) w odniesieniu do poziomu dochodów własnych (*DW*) o 51,95%, w 2009 r. – o 62,78%, w 2010 r. – o 70,93%, w 2011 r. – o 63,69%, w 2012 r. – o 58,26%, w 2013 r. – o 56,76% , w 2014 r. – o 53,91%. Mając na uwadze konstrukcję subwencji wyrównawczej, zwłaszcza jej podstawowej części, mniejszy przyrost w poziomie dochodów (mierzonych wskaźnikiem *DWs*) w tej grupie jest zrozumiałą. Gminy uznane za „zamożniejsze” otrzymują mniejsze wsparcie finansowe z budżetu państwa. Podobnie jak w przypadku gmin z I przedziału algorytmicznego, gminy z II grupy otrzymały najwyższe wsparcie w postaci subwencji w 2010 r., od tego czasu zauważalna jest tendencja spadkowa.

W ostatniej grupie gmin, które otrzymują część podstawową subwencji wyrównawczej, nastąpił niewielki przyrost dochodów *per capita*. Wyniósł on średnio w 2008 r. 11,64%, w 2009 r. – 14,61%, w 2010 r. – 13,19%, w 2011 r. – 12,17%, w 2012 r. – 13,11%, w 2013 r. – 12,59%, w 2014 r. – 14,72% w porównaniu do sytuacji dochodowej mierzonej wskaźnikiem *DW*.

Gminy z IV przedziału algorytmicznego nie otrzymują części podstawowej, stąd ich zmiana w sytuacji dochodowej wywołana jest jedynie kwotami subwencji uzupełniającej i równoważącej. Zanotowany w tych gminach przyrost poziomu dochodów wyniósł średnio 2% rocznie.

Pozostałe gminy, które poddano badaniu, to te, które dokonują wpłat do budżetu państwa. W wyniku tej formy mechanizmu wyrównawczego ich sytuacja dochodowa uległa pogorszeniu, aczkolwiek nadal ich poziom dochodów w przeliczeniu na 1 mieszkańca jest najwyższy w całej próbie badawczej. W gminach z V grupy algorytmicznej zanotowano spadek poziomu dochodów nominalnych (mierzonych wskaźnikiem *DWs*) w porównaniu do poziomu dochodów przed zastosowaniem mechanizmu wyrównawczego (mierzonego wskaźnikiem *DW*) w 2008 r. o 3,94%. W kolejnych latach zanotowano już niższy ubytek w dochodach, nieprzekraczający 0,1%.

Fakt zmiany w sytuacji dochodowej gmin po zastosowaniu mechanizmu wyrównawczego jest oczywisty. Kwoty subwencji wyrównawczej i równoważącej mają na celu zwiększenie puli dochodów, a wpłaty do budżetu państwa – jej uszczuplenie.

Istotne są jednak zbadanie i ocena skuteczności tych transferów w wyrównywaniu sytuacji dochodowej badanych gmin.

Skuteczność mechanizmu wyrównawczego w wyrównywaniu sytuacji dochodowej analizowanych gmin można określić, badając zmianę współczynnika zmienności wskaźników DW i DWs w badanych latach. Kwoty subwencji wyrównawczej oraz równoważącej powinny przyczynić się nie tylko do poprawy sytuacji dochodowej badanych gmin z I, II i III przedziału algorytmicznego, ale także spowodować zmniejszenie typowego obszaru zmienności wskaźnika rzeczywistej sytuacji dochodowej (DWs) wśród gmin z poszczególnych przedziałów w stosunku do współczynnika zmienności wskaźnika DW .

Współczynniki zmienności, które informują o tym, jak zróżnicowana jest sytuacja dochodowa badanych gmin (wskaźniki DW oraz DWs), przedstawia tab. 4.

Tabela 4. Współczynnik zmienności DW i DWs w latach 2008–2014

Wyszczególnienie	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
I przedział algorytmiczny							
DW	19,09	18,89	32,87	30,99	22,50	20,36	21,00
DWs	12,79	9,59	13,53	13,78	10,60	8,87	10,36
Różnica	-6,30	-9,31	-19,34	-17,21	-11,90	-11,49	-10,64
II przedział algorytmiczny							
DW	38,71	31,28	41,30	30,27	22,05	21,26	22,58
DWs	25,52	16,75	21,96	15,82	12,17	11,15	11,84
Różnica	-13,20	-14,53	-19,34	-14,45	-9,87	-10,10	-10,75
III przedział algorytmiczny							
DW	50,06	40,99	40,99	37,85	32,96	28,06	28,91
DWs	42,83	34,97	35,51	32,79	27,30	23,46	22,60
Różnica	-7,23	-6,01	-5,48	-5,06	-5,66	-4,60	-6,31
IV przedział algorytmiczny							
DW	82,39	25,47	25,01	18,50	26,27	18,88	18,98
DWs	81,86	25,32	23,52	17,44	26,39	18,98	18,36
Różnica	-0,53	-0,15	-1,49	-1,06	0,12	0,10	-0,63
V przedział algorytmiczny							
DW	28,03	31,92	27,85	29,84	27,90	32,78	32,79
DWs	29,16	31,87	27,83	29,84	27,90	32,76	32,78
Różnica	1,13	-0,06	-0,02	0,00	0,01	-0,02	-0,01

Źródło: opracowanie własne.

Skuteczność mechanizmu wyrównawczego powinna być zilustrowana zmniejszającymi się, z roku na rok, wartościami współczynnika zmienności DWs . Źród-

nicowanie sytuacji dochodowej w badanych gminach powinno też zmniejszać się z biegiem czasu. Przyjmując, że mechanizm wyrównawczy funkcjonuje skutecznie, to wartość współczynnika zmienności DWs powinna być jak najniższa, a różnica między współczynnikami zmienności DWs i DW powinna przyjmować jak największą wartość ujemną.

W przypadku gmin z I przedziału algorytmicznego skuteczność mechanizmu wyrównawczego, mierzona współczynnikiem zmienności, wskazuje, że jest ona bardzo wysoka, w porównaniu ze wskaźnikami w pozostałych przedziałach algorytmicznych. We wszystkich latach zmniejszyło się zróżnicowanie sytuacji dochodowej po przekazaniu kwot subwencji wyrównawczej i równoważącej. Niestety, w poszczególnych latach wielkość współczynnika zmienności DWs waha się w granicach 13,78–8,87%, nie wykazując tendencji wskazującej na właściwą konwergencję dochodową wśród gmin I grupy. Analizując z kolei skuteczność mechanizmu wyrównawczego, należy stwierdzić, iż jego siła maleje od 2010 r. Różnica między współczynnikami zmienności DW a DWs zmniejszyła się z 19,34 do 10,64%. Tym samym skuteczność mechanizmu wyrównawczego znacznie straciła na intensywności.

Charakteryzując skuteczność mechanizmu wyrównawczego w gminach II przedziału algorytmicznego, można stwierdzić, że w latach 2008–2010 była ona dość wysoka, jednak od 2011 r. ulegała stopniowemu osłabieniu. Różnica między współczynnikami zmienności DW a DWs zmniejszyła się z 19,34% (2010 r.) do 9,87% (2012 r.), a następnie nieznacznie wzrosła do 10,75% w 2014 r. W dwóch ostatnich badanych latach siła, z jaką mechanizm wyrównawczy zmniejszał dysproporcje w poziomie dochodów gmin II przedziału algorytmicznego, pozostaje na zbliżonym poziomie. Mimo że wartość współczynnika zmienności DWs w badanym okresie podlega wahaniom, to można zaobserwować, że rozwarstwienie sytuacji dochodowej wśród gmin II grupy jest coraz mniejsze (współczynnik zmienności DWs wykazuje tendencję malejącą).

Do III grupy algorytmicznej należą gminy, które według ustawodawcy charakteryzują się najlepszą sytuacją dochodową ze wszystkich gmin otrzymujących część podstawową subwencji wyrównawczej. Tym samym kwoty tej subwencji są niższe w porównaniu z sumami, jakie otrzymywały gminy z I i II przedziału. Różnica między współczynnikami zmienności DWs a DW jest niewielka (nastąpił jej spadek średnio o 5% rocznie). Tym samym skuteczność subwencji wyrównawczej i równoważącej jest bardzo nieznaczna. Niestety nie wykazuje ona trendu malejącego, co oznacza, że siła konwergencji dochodowej gmin w tym przedziale waha się. Wartość wskaźnika zróżnicowania sytuacji dochodowej badanych gmin (DWs) w analizowanym okresie maleje. Zauważyć to można przede wszystkim od 2010 r. Świadczy to o istotnej roli kwoty subwencji wyrównawczej i równoważącej w niwelowaniu dysproporcji dochodowych wśród gmin II grupy.

Na mechanizm wyrównawczy dla gmin z IV przedziału algorytmicznego składają się jedynie kwoty subwencji równoważącej oraz kwoty części uzupełniającej subwencji wyrównawczej. Są to wartości stosunkowo niskie, w porównaniu z ogółem kwot mechanizmu wyrównawczego, jakie otrzymywały gminy z wcześniejszych

przedziałów algorytmicznych. Z tego względu nie powodują one istotnych zmian w wartościach współczynnika zmienności. Od 2008 r. współczynnik zmienności (*DWs*) podlega wahaniom: w latach 2008–2011 charakteryzował się tendencją spadkową, następnie znacznie wzrósł (2012 r.), a w kolejnych latach (2013 i 2014) ponownie zmalał do poziomu zanotowanego w 2011 r. Niestety, analizując skuteczność wyrównywania sytuacji dochodowej przez mechanizm subwencjonowania, można zauważyć pewne niepokojące symptomy w tej grupie gmin. W latach 2012 i 2013 zwiększyły się dysproporcje poziomu dochodów mierzonych wskaźnikiem *DWs*. Różnica między współczynnikiem zmienności *DW* i *DWs* była liczbą dodatnią. Tym samym, w tych latach można zakwestionować skuteczność mechanizmu subwencjonowania w konwergencji dochodowej gmin badanego przedziału algorytmicznego. Skoro kwoty subwencji wyrównawczej i równoważącej powinny wyrównywać sytuację dochodową wśród gmin, to fakt zwiększenia zróżnicowania poziomu dochodów własnych *per capita*, bez względu na jego wartość, nie powinien wystąpić.

Gminy z V przedziału algorytmicznego, dokonujące wpłat na poczet subwencji równoważącej, charakteryzują się dość zróżnicowaną sytuacją dochodową. O tym, iż system wpłat jako mechanizm wyrównawczy nie spełnia swojej roli, świadczy zróżnicowanie sytuacji dochodowej (po dokonaniu wpłat) w badanych gminach przedziału V. Uległo ono niewielkiemu zmniejszeniu w latach 2008, 2011 i 2012. Wśród tych gmin, podobnie jak w jednostkach poprzedniej grupy algorytmicznej, w latach 2012 i 2013 zwiększyły się dysproporcje poziomu dochodów mierzonych wskaźnikiem *DWs*, a różnica między współczynnikiem zmienności *DW* i *DWs* była liczbą dodatnią. Świadczy to o zahamowaniu procesu konwergencji dochodowej gmin z V grupy algorytmicznej i nieskutecznym wyrównywaniu sytuacji dochodowej.

Podsumowując, należy stwierdzić, że kwoty subwencji wyrównawczej i równoważącej wpływają na zmniejszanie dysproporcji dochodowych wśród gmin większości przedziałów. Niestety, tempo, z jakim następuje proces wyrównywania się sytuacji dochodowej, jest wolne.

Analizując sytuację dochodową wśród gmin poszczególnych przedziałów algorytmicznych, można uznać, że mechanizm wyrównawczy nie funkcjonuje właściwie i należy rozważyć jego dalszą modyfikację.

Tabela 5. Współczynnik zmienności *DW* i *DWs* dla całej próby badawczej w latach 2008–2014

Wyszczególnienie	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
DW	111,00	79,88	88,21	81,22	75,75	75,65	73,62
DWs	66,93	38,85	41,76	40,44	38,16	38,82	40,60
Różnica	-44,07	-41,04	-46,46	-40,78	-37,59	-36,83	-33,03

Źródło: opracowanie własne.

Badając skuteczność mechanizmu wyrównawczego dla całej próby 314 gmin, można zauważyć, że jego zastosowanie prowadzi do wyrównywania sytuacji do-

chodowej wśród gmin (tab. 5). Współczynnik zmienności DWs w kolejnych latach jest niższy od wartości współczynnika DW prawie o 50%. Na tej podstawie można stwierdzić, iż zachodzi proces konwergencji dochodowej w analizowanych gminach, jednak siła, z jaką oddziałuje mechanizm wyrównawczy, maleje od 2010 r. To, z kolei, świadczy o słabnącej funkcji subwencji jako narzędzia wyrównującego sytuację dochodową gmin.

4. Zakończenie

Sytuacja dochodowa gminy kształtowana jest wieloma czynnikami. Wśród nich możemy wyróżnić determinanty bezpośrednie (*stricte* finansowe) i pośrednie, które wpływają na powiększenie zasobu czynników bezpośrednich. Są to m.in.: kompetencje, kwalifikacje i postawy władz gminy, stosowanie ulg i zwolnień w uiszczaniu świadczeń podatkowych przez mieszkańców gminy, korzystanie z przywileju władztwa podatkowego (ustalanie, w ustawowo wyznaczonych granicach, stawek wybranych podatków i opłat lokalnych).

System subwencjonowania gmin, zwłaszcza jego wyrównawcza i równoważąca część, jest jednym z elementów, które wpływają na poprawę kondycji dochodowej „uboższych” gmin, i powinien wpływać na konwergencję dochodową tych gmin do jednostek uznanych za zamożne.

Dokonując krótkiego podsumowania, należy stwierdzić, że kwoty subwencji wyrównawczej i równoważącej wpływają na zmniejszanie dysproporcji dochodowych wśród gmin większości przedziałów. Niestety, tempo, z jakim następuje proces wyrównywania się sytuacji dochodowej, jest wolne. W przypadku gmin z IV i V przedziału algorytmicznego mechanizm wyrównawczy przyczynił się do wzrostu rozwarstwienia dochodowego wśród analizowanych gmin.

Tym samym można uznać, że mechanizm wyrównawczy nie funkcjonuje właściwie i należy rozważyć jego modyfikację.

Rekomendując pewne zmiany, należy się zastanowić nad kryteriami przyznawania subwencji wyrównawczej i równoważącej, gdyż, jak wskazują badania, stosowane kryterium dochodowe nie wydaje się wystarczające. Należałoby uwzględnić np. poziom rozwoju społeczno-gospodarczego czy koszt niezbędnych inwestycji.

Można również zastanowić się nad zamianą konstrukcji wskaźnika G : zamiast potencjalnych dochodów podatkowych można zastosować rzeczywiste dochody własne gminy. W moim przekonaniu stosowanie obecnego wskaźnika G ogranicza władztwo podatkowe organów gminy i skuteczną politykę finansową JST. Ponadto wyrównywanie potencjalnej sytuacji dochodowej gminy jest działaniem, które prowadzi do konwergencji dochodowej w nierealnej sferze (hipotetycznej, potencjalnej), a nie w wartościach rzeczywistych.

Literatura

- Guziejewska B., 2007, *Subwencje i dotacje dla samorządu terytorialnego w polityce finansowej państwa*, Gospodarka Narodowa, nr 4/2007, SGH, Warszawa.
- Hanusz A., Niezgoda A., Czerski P., 2006, *Dochody budżetu gminy*, Wolters Kluwer, Warszawa.
- Hanusz A., Niezgoda A., Czerski P., 2009, *Dochody budżetu jednostek samorządu terytorialnego*, Oficyna a Wolters Kluwer bussiness, Warszawa.
- Jastrzębska M., 2012, *Finanse jednostek samorządu terytorialnego*, Lex a WoltersKluwer business, Warszawa,
- Ofiarski Z., 2011, *Subwencja jako forma prawna wydatków dokonywanych z budżetu państwa*, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny, nr 3/2011, UAM, Poznań.
- Ustawa z 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, Dz.U. 2008 nr 88, poz. 539.

Źródła internetowe

http://www.oecd.org/tax/federalism/oecdiscaldecentralisationdatabase.htm#C_4.
www.mf.gov.pl.