

PRACE NAUKOWE

Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu

RESEARCH PAPERS

of Wrocław University of Economics

Nr 412

Zarządzanie finansami firm – teoria i praktyka

Redaktorzy naukowi

Adam Kopiński

Paweł Kowalik



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
Wrocław 2015

Redakcja wydawnicza: Aleksandra Śliwka
Redakcja techniczna: Barbara Łopusiewicz
Korekta: Justyna Mroczkowska
Łamanie: Beata Mazur
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 2015

ISSN 1899-3192
e-ISSN 2392-0041

ISBN 978-83-7695-568-1

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
Andrzej Babiartz: Zorganizowana część przedsiębiorstwa z branży gier komputerowych jako wkład do nowej spółki z udziałem funduszu VC (Organized part of a company from the computer games industry as a contribution to the new venture).....	11
Krystyna Brzozowska: Znaczenie Europejskiego Banku Inwestycyjnego w rozwoju partnerstwa publiczno-prywatnego w Europie (A role of the European Investment Bank in European PPP development).....	24
Elżbieta Drogosz-Zabłocka, Agnieszka Kopańska: Partnerstwo publiczno-prywatne – analiza korzyści dla interesu publicznego w przypadku wykorzystania w szkolnictwie zawodowym w Polsce (Public Private Partnership – value for money in case of vocational education in Poland)	35
Krzysztof Dziadek: Zarządzanie finansami projektów unijnych w świetle badań empirycznych (Financial management of projects co-financed from the EU in the light of empirical research).....	46
Anna Feruś: Wykorzystanie nowych modeli kapitalizacji do oceny spłaty kredytu przy równych ratach kapitałowo-odsetkowych na przykładzie Banku Pekao SA (Use of new models of capitalization for the evaluation of the credit equal installments of capital and interest on the example of Bank PEKAO S.A.)	56
Piotr Figura: Zróżnicowanie płynności finansowej w zależności od wielkości przedsiębiorstwa (Diversity of financial liquidity depending on the size of an enterprise)	66
Iwona Gorzeń-Mitka: Gender differences in risk management. Small and medium sized enterprise perspective (Różnice w zarządzaniu ryzykiem ze względu na płeć. Perspektywa małych i średnich przedsiębiorstw).....	80
Joanna Hady, Małgorzata Leśniowska-Gontarz: Analiza wydatków na ochronę zdrowia a kondycja zdrowotna polskiego społeczeństwa (Expenditures on healthcare system against health condition of Polish society)...	90
Dagmara Hajdys: System wsparcia partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce na tle systemów wybranych państw Unii Europejskiej (Poland's PPP support system as juxtaposed with the systems operating in selected countries)	106
Jacek Kalinowski: The impact of the use of funding sources for targeted research projects on the accounting system of research institutes in Poland	

– the results and analysis of the survey (Wpływ wykorzystania źródeł finansowania celowych projektów badawczych na system rachunkowości w instytutach badawczych w Polsce – wyniki i analiza badań ankietowych)	118
Paweł Kowalik: Kryzys finansowo-gospodarczy a stan finansów publicznych nowych krajów członkowskich UE (Financial and economic crisis vs. the condition of public finances in new Member States of the EU).....	134
Paweł Kowalik, Małgorzata Kwiedorowicz-Andrzejewska: Poziome wyrównanie dochodów w Polsce na przykładzie Dolnego Śląska (Model of horizontal equalization in Poland – example of Lower Silesian Voivodeship)	144
Justyna Kujawska: Wydatki na opiekę zdrowotną a efekty zdrowotne – analiza porównawcza krajów europejskich metodą DEA (Health care expenditures vs. health effects – comparative analysis of European countries by DEA method)	156
Agnieszka Kuś, Magdalena Pawlik: Wykorzystanie modelu regresji wielorakiej do określenia czynników kształtujących poziom kapitału obrotowego w przedsiębiorstwach przemysłowych (The application of multiple regression model for determining factors shaping the level of working capital in industrial companies).....	166
Jacek Lipiec: Risk of public family firms (Ryzyko giełdowych firm rodzinnych)	185
Katarzyna Lisińska: Determinanty struktury kapitału na poziomie państwa na podstawie przeglądu literatury (Country-specific capital structure determinants. Review of the literature)	204
Tomasz Łukaszewski, Wojciech Głocko: Wpływ cen energii i systemu wsparcia na efektywność inwestycji wiatrowych w Polsce (Impact of selected instruments of energy market on wind farm efficiency in Poland).....	216
Barbara Michalak-Prymon: Zakres stosowania przez podmioty sektora bankowego dokumentu <i>Zasady ładu korporacyjnego dla instytucji nadzorowanych</i> (Implementation of corporate governance principles by the institutions supervised by the financial supervision authority).....	229
Ireneusz Miciuła: Methods for providing economic safety in business transactions in the context of currency risk (Metody zapewnienia bezpieczeństwa ekonomicznego w transakcjach biznesowych w kontekście ryzyka walutowego)	246
Magdalena Mikołajek-Gocejna: Willingness to disclose information versus investors' expectations in companies listed on the Warsaw Stock Exchange (Skłonność spółek notowanych na Giełdzie Papierów Wartościowych w Warszawie do ujawniania informacji a oczekiwania inwestorów)	257
Dorota Starzyńska: Aktywność innowacyjna przedsiębiorstw a przynależność do sektorów przemysłu wynikająca z różnych poziomów techniki w świetle badań ankietowych (Innovation activities in manufacturing enterprises by technology levels in the light of the survey)	273

Wacława Starzyńska, Magdalena Sobocińska: Ocena konkurencyjności rynku zamówień publicznych na przykładzie oprogramowania informatycznego (Evaluation of competitiveness of public procurement market on the example of computer software)	287
Emilia Stola, Artur Stefański: The relation between the share of family enterprises in the credit portfolio and the quality of the entire bank credit portfolio and profitability of selected cooperative banks' asset (Zależność między udziałem przedsiębiorstw rodzinnych w portfelu kredytowym a jakością całego portfela kredytowego i rentownością majątku wybranych banków spółdzielczych)	296
Jarosław Szymański: Pozacenowe kryteria wyboru najkorzystniejszej oferty a nowelizacja prawa zamówień publicznych (Non-price criteria for selecting the best offer and amendment of the law on public procurement)	308
Anna Wawryszuk-Misztal: Bezpośrednie koszty emisji akcji w pierwszej ofercie publicznej na GPW w Warszawie (Direct costs of share issuance in IPO on the Warsaw Stock Exchange)	320
Paweł Wnuczak: Skuteczność rekomendacji wydawanych przez analityków giełdowych w okresach stagnacji na rynkach kapitałowych (Effectiveness of recommendations issued by stock market analysts in periods of stagnation on capital markets)	333
Magdalena Załęczna: Przestrzenne rozmieszczenie inicjatyw partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce (Spatial distribution of Public Private Partnership's ideas in Poland)	343
Danuta Zawadzka, Ewa Szafraniec-Siluta, Roman Ardan: Factors influencing the use of debt capital on farms (Czynniki wpływające na wykorzystanie kapitału obcego przez gospodarstwa rolne)	356

Wstęp

Działalność gospodarcza, w skali zarówno makroekonomicznej, jak i mikroekonomicznej, składa się z gospodarki realnej wytwarzającej dobra i świadczącej usługi, w której kluczową rolę odgrywa szeroko rozumiana sfera finansów, obejmująca trzy zasadnicze grupy zagadnień: racjonalnego wyboru celów jednostek (organizacji) gospodarczych w aspekcie finansowym, optymalnych źródeł ich finansowania, a także efektywnego wykorzystania zgromadzonych zasobów finansowych.

Procesy globalizacyjne, a także kryzysy polityczne i wojskowe, sytuacja gospodarcza w Unii Europejskiej spowodowana falą imigracji, załamanie w gospodarce chińskiej muszą być uwzględniane przy podejmowaniu bieżących i strategicznych decyzji finansowych. Ponadto okoliczności te przyczyniają się do powstawania niekorzystnych warunków gospodarowania przedsiębiorstw w sferze pozyskiwania kapitałów, a w skali makro mogą prowadzić do powiększania deficytu i długu publicznego. Warunki zewnętrzne i wewnętrzne wymuszają jeszcze większą koncentrację teorii i praktyki zarządzania finansami na problemach zarówno finansów publicznych, jak i finansów przedsiębiorstw. Chodzi mianowicie o takie zarządzanie finansami, które powoduje pomnażanie bogactwa właścicieli kapitału i jednocześnie prowadzi do wzrostu dobrobytu całych społeczności. Zagadnieniom tym poświęcone są artykuły opublikowane w niniejszym zeszycie Prac Naukowych. Problematyka poruszana w przedstawionych opracowaniach dotyczy między innymi następujących obszarów zarządzania finansami: pozyskiwania kapitałów przez inicjatywy partnerstwa publiczno-prywatnego, udziału *venture capital*, zarządzania finansami w jednostkach sektora publicznego, np. w służbie zdrowia, zarządzania ryzykiem w podmiotach gospodarczych, sterowania strukturą kapitału i płynnością finansową przedsiębiorstwa, finansowania działalności innowacyjnej przedsiębiorstw, oceny efektywności inwestycji w odnawialne źródła energii, finansowych aspektów zamówień publicznych, finansów sektora bankowego oraz efektywności rynku kapitałowego.

Artykuły wchodzące w skład niniejszej publikacji są związane z coroczną konferencją „Zarządzanie finansami – teoria i praktyka”, organizowaną przez Katedrę Finansów Przedsiębiorstwa i Zarządzania Wartością oraz Katedrę Finansów Publicznych i Międzynarodowych Wydziału Zarządzania, Informatyki i Finansów Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu z udziałem pracowników naukowych z najważniejszych ośrodków akademickich w Polsce, przedstawicieli praktyki gospodarczej i gości zagranicznych. Konferencja ewoluowała od wąskiego niegdyś ujęcia zarządzania finansami firm do ujęcia szerszego, którego istotą jest objęcie różnych sfer działalności gospodarczej, w których zarządzanie finansami ma duże

znaczenie. Dotyczy to finansów międzynarodowych, w tym finansów Unii Europejskiej, finansów centralnych (rządowych), finansów lokalnych (w tym jednostek samorządowych), finansów służb publicznych, jak również finansów wielu innych podmiotów gospodarczych.

Jako redaktorzy naukowci książki w imieniu autorów i własnym wyrażamy głęboką wdzięczność recenzentom – Paniom Profesor: Agacie Adamskiej, Aurelii Bielawskiej, Krystynie Brzozowskiej, Teresie Famulskiej, Małgorzacie M. Hybkiej, Wacławie Starzyńskiej, Paulinie Ucieklak-Jeż, oraz Panom Profesorom: Jerzemu Kitowskiemu, Jakubowi Marszałkowi i Jerzemu Różańskiemu – za wnikliwe recenzje i cenne uwagi, które przyczyniły się do powstania publikacji na odpowiednio wysokim poziomie naukowym.

Mamy nadzieję, że niniejsza lektura będzie inspiracją nie tylko do dalszych badań naukowych, ale również do wdrażania innowacyjnych rozwiązań w zakresie finansów zarówno w sektorze przedsiębiorstw, jak i w sektorze publicznym.

Adam Kopiński, Paweł Kowalik

Paweł Kowalik, Małgorzata Kwiedorowicz-Andrzejewska

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

e-mail: pawel.kowalik@ue.wroc.pl; malgorzata.kwiedorowicz@ue.wroc.pl

POZIOME WYRÓWNANIE DOCHODÓW W POLSCE NA PRZYKŁADZIE DOLNEGO ŚLĄSKA

MODEL OF HORIZONTAL EQUALIZATION IN POLAND – EXAMPLE OF LOWER SILESIAN VOIVODESHIP

DOI: 10.15611/pn.2015.412.12

JEL Classification. H72, H77

Streszczenie: Wpłaty korekcyjno-wyrównawcze stanowią w ostatnich latach jedno z najczęściej dyskutowanych zagadnień związanych z finansowaniem samorządu terytorialnego. Pojawia się pytanie, na ile wpłaty korekcyjne obciążają budżety płatników, a na ile stanowią dodatkowe źródło dochodów dla beneficjentów tych wpłat. Celem artykułu jest pokazanie przepływów korekcyjnych w jednostkach samorządu terytorialnego w 2015 r. oraz obliczenie udziału wpłat w dochodach ogółem lub w wydatkach ogółem w 2014 r. Na zakończenie wskazano wady tego systemu oraz zaproponowano zmiany. Do obliczeń wykorzystano dane Ministerstwa Finansów oraz z bazy danych Banku Danych Lokalnych GUS.

Słowa kluczowe: poziome wyrównanie dochodów, jednostki samorządu terytorialnego, Dolny Śląsk.

Summary: Corrective and compensatory payments, which make some units of local government to the central budget to other units, in order to balance financial levels of these units constitute in the last years one of the most discussed issues of financing of local government units. A question appears to what extent corrective payments charge the budgets of taxpayers and to what extent they represent an additional source of income for the beneficiaries of these payments. The objective of the article is to show the flow of payments in local government in 2015 and the calculation of the share of deposits in income altogether or in the total expenditure in 2014. The last part of the article shows disadvantages of this system and proposes changes. Data from the Ministry of Finance and database of Local Data Bank of CSO have been used for calculations. The article provides basic information about financial compensation schemes and reasons for their implementation with a particular focus on Poland. Finally the paper discusses the functioning of this mechanism in the Lower Silesia Voivodeship and shows shortcomings and proposes new solutions.

Keywords: horizontal fiscal equalization, local government units, Lower Silesia Voivodeship.

1. Wstęp

Warunkiem prawidłowego wykonywania zadań przez jednostki samorządu terytorialnego (dalej JST) jest zapewnienie trwałości i odpowiedniej wydajności źródeł finansowania ich działalności. Reforma administracji samorządowej z 1999 r., będąca kontynuacją przemian zapoczątkowanych na szczeblu gminnym w 1990 r., może zostać uznana za udaną. Natomiast system finansowy jednostek samorządu terytorialnego korygowany był wielokrotnie, nie zawsze w ich interesie. Przepisy, które miały obowiązywać przejściowo, stawały się rozwiązaniami tworzącymi system finansowy JST na wiele lat.

Na szczególną uwagę zasługuje wprowadzenie do finansów samorządowych poziomego systemu wyrównawczego, którego zadaniem jest wyrównywanie różnic w dochodach JST, a w szczególności zapewnienie minimalnego poziomu usług na terytorium całego kraju.

Od kilkunastu lat trwa spór, który odżywa co pewien czas, o to, czy celowy był przyjęty ustawą z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego mechanizm solidarności poziomej między jednostkami samorządu terytorialnego. Częściej spory dotyczą skali wpłat dokonywanych przez jednostki o wyższym potencjale dochodowym, rzadziej – sposobu redystrybucji dochodów. Wpłaty korekcyjno-wyrównawcze były przedmiotem orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego. Dyskusja, jaka toczy się wokół „janosikowego”, wynika z dysfunkcji systemu wpłat korekcyjno-wyrównawczych, sygnalizowanych zarówno w literaturze przedmiotu, jak i przez JST zobowiązane do ich odprowadzania.

Systemami wyrównywania dochodów i ich analizą specjaliści zajmują się na całym świecie. Realizowane jest to zarówno w instytucjach międzynarodowych (Bank Światowy – A. Shah), jak i krajowych (np. w Kanadzie – R. Boadway, Niemczech – P.B. Spahn, Szwajcarii – B. Dafflon). W Polsce zagadnienia te poruszają m.in. L. Patrzalek, J. Olejniczak, M. Poniatowicz oraz M. Bogucka-Felczak.

Celem artykułu jest pokazanie przepływów korekcyjnych w jednostkach samorządu terytorialnego w 2015 r. oraz obliczenie udziału wpłat w dochodach ogółem lub w wydatkach ogółem w 2014 r.

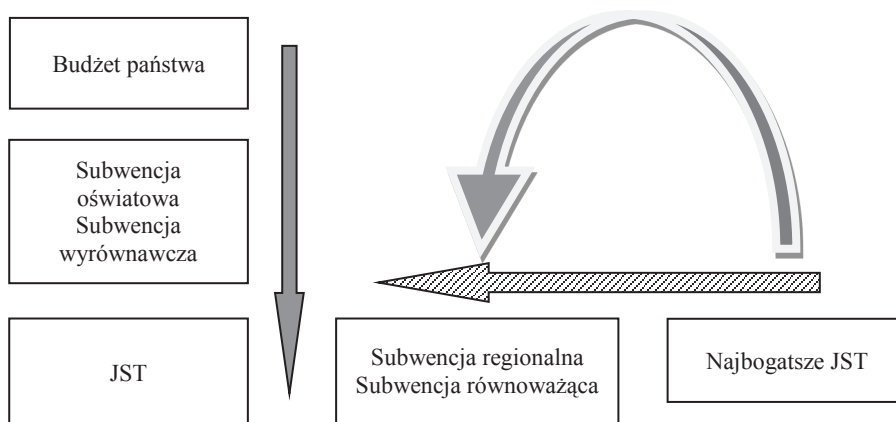
2. Systemy wyrównania finansowego

Najprostsze systemy wyrównawcze, w tym również w Polsce, ograniczają się do wyrównywania bazy dochodowej¹. Wyróżnia się dwa systemy:

- wyrównanie pionowe, polegające na tym, że samorzady o najniższym potencjale finansowym (dochodowym) wspierane są środkami przekazywanymi przez wła-

¹ P. Swianiewicz [2003, s. 106-107] wskazuje, że powinno uwzględniać się także zróżnicowanie potrzeb wydatkowych wielkich miast czy terenów słabo zaludnionych, zróżnicowanie kosztów jednostkowych wykonywanych usług.

- dze wyższego szczebla (najczęściej z budżetu centralnego) – w Polsce jest to realizowane za pomocą subwencji oświatowej i wyrównawczej (rys. 1),
- wyrównanie poziome, polegające na tym, że samorządy najzamożniejsze dzielą się swoimi dochodami z jednostkami biedniejszymi. Ten sposób wyrównywania określany jest w literaturze „podatkiem Robin Hooda”, a polski termin to „podatek janosikowy” – w Polsce realizowany za pomocą subwencji równoważącej w przypadku gmin i powiatów i subwencji regionalnej w przypadku województw (rys. 1).



Rys. 1. Pionowy i poziomy system zasilania finansowego JST w Polsce

Źródło: opracowanie własne.

- Na świecie kraje stosują system wyrównywania dochodów (tab. 1):
- pionowy,
 - poziomy
 - lub mieszany.

Tabela 1. Modele wyrównania finansowego

Kraj	Model
Kraje federalne	
Australia, Austria, Kanada	pionowy
Niemcy, Szwajcaria	poziomy i pionowy
Kraje unitarne	
Dania, Finlandia, Norwegia, Szwecja	poziomy
Polska	pionowy
Portugalia, Wielka Brytania, Turcja, Grecja	pionowy

Źródło: [Blöchliger 2014].

W literaturze przedmiotu podaje się, że w Polsce funkcjonuje pionowy model wyrównania finansowego (tab. 1). Jest to spowodowane tym, że poziome wyrównanie odbywa się za pomocą budżetu centralnego (rys. 1), a nie bezpośrednio między jednostkami tego samego szczebla, chociaż wpłaty danego szczebla przekazywane są na subwencje dla jednostek tego samego szczebla.

Potrzeba tworzenia systemu wyrównywania dochodów JST wynika z terytorialnego zróżnicowania dochodów własnych. L. Patrzalek wskazuje następujące argumenty na rzecz wprowadzania mechanizmów wyrównujących [Patrzalek 2010, s. 195-196]:

- Dysproporcje terytorialne rozkładu źródeł dochodów własnych JST wynikające z:
 - warunków naturalnych (położenie, klimat, surowce naturalne),
 - różnic w stopniu uprzemysłowienia,
 - różnic w stanie zużycia środków trwałych.
- Potrzeba zachowania minimalnego w skali kraju standardu usług publicznych i społecznych realizowanych przez JST.
- Likwidacja odrębności w stanie infrastruktury.
- Potrzeba finansowania inwestycji związanych z realizacją ważnych projektów prorozwojowych, priorytetowych z punktu widzenia „centrum”.

Niemniej jednak, niezależnie od tego, jak będzie skonstruowany system wyrównania dochodów, to zróżnicowanie potencjału dochodowego JST i tak będzie występowało.

3. Przyczyny funkcjonowania mechanizmu solidarnościowego w Polsce

Zróżnicowanie dochodowe JST spowodowało konieczność wprowadzenia obowiązku dokonywania wpłat przez gminy, powiaty i województwa. Uczyniono to ustawą z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz jej nowelizacjami. Wpłat tych dokonują:

- gminy, w których dochód na jednego mieszkańca jest wyższy niż 150% średniego dochodu na jednego mieszkańca kraju,
- powiaty, w których dochód na jednego mieszkańca jest wyższy niż 110% średniego dochodu na jednego mieszkańca kraju,
- województwa, w których dochód na jednego mieszkańca jest wyższy niż 110% średniego dochodu na jednego mieszkańca kraju.

Instrumentami wyrównywania poziomego dochodów są:

- część równoważąca subwencji ogólnej w przypadku gmin i powiatów,
- część regionalna subwencji ogólnej w przypadku województw.

Średni wskaźnik gminny G_g wyniósł w 2015 r. 1435,18 zł, wskaźnik powiatowy P_p 185,45 zł, natomiast wojewódzki W_w 132,9 zł. Najwyższy wskaźnik G jest w gminie Kleszczów (37 119,57 zł), a najniższy w gminie Przytuły (343,97 zł), co

oznacza dysproporcje w zakresie dochodów podatkowych między najbogatszą i najbiedniejszą gminą w Polsce w 2015 r. na poziomie 108:1. W 2011 r. było to nawet 129:1. W przypadku powiatów najniższy wskaźnik P odnotowano w powiecie kazimierskim (61,7 zł), a najwyższy w mieście na prawach powiatu Warszawie (505,48 zł), co daje dysproporcję w 2015 r. na poziomie ponad 8:1. W przypadku województw niekwestionowanym liderem jest województwo mazowieckie (258,29 zł), natomiast najniższy wskaźnik ma województwo świętokrzyskie (68,69 zł). Daje to dysproporcję w 2015 r. prawie 4:1 (tab. 2 i 3).

Tabela 2. Najwyższy i najniższy współczynnik G , P , W (w zł)

	2011	Dysproporcja	2015	Dysproporcja
Gmina	Łukowica 258,73	129:1	Przytuły 343,97	108:1
	Kleszczów 33 455,43		Kleszczów 37 119,57	
Powiat	chełmski 47,31	10,8:1	kazimierski 61,70	8,2:1
	m.st. Warszawa 512,15		m.st. Warszawa 505,48	
Województwo	warmińsko-mazurskie 62,53	5,2:1	świętokrzyskie 68,69	3,8:1
	mazowieckie 327,10		mazowieckie 258,29	
	dolnośląskie 154,58		dolnośląskie 202,29	

G , P , W – wskaźnik dochodów podatkowych na 1 mieszkańca (odpowiednio: gminy, powiatu, województwa).

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

Tabela 3. Średni współczynnik Gg , Pp , Ww (w zł)

	2011	2013	2014	2015
Gg	1180,20	1276,32	1358,98	1435,18
Pp	160,18	170,79	177,70	185,45
Ww	138,60	140,10	139,86	132,90

Gg , Pp , Ww – średni wskaźnik dochodów podatkowych na 1 mieszkańca (odpowiednio: gmin, powiatów, województw).

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

Kwoty subwencji oblicza się według algorytmów zawartych w art. 29-31 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (tab. 4).

W 2015 r. łączna kwota transferów w ramach poziomego wyrównywania dochodów wyniosła prawie 1,9 mld zł. Wpłaty najbogatszych gmin to 510,9 mln zł, powiatów 1 061,8 mln zł i województw 323,9 mln zł (tab. 5). Dla porównania w 2014 r. podobne wielkościami łączne kwoty wpłat dotyczyły gmin (512,7 mln zł) oraz po-

Tabela 4. Algorytmy obliczania wysokości wpłaty

	Wartość wskaźnika	Algorytm
Wartość wskaźnika G w odniesieniu do wskaźnika Gg	150-200% Gg	$20\% \cdot (G - 150\% Gg) \cdot Lmg$
	200-300% Gg	$[25\% \cdot (G - 200\% Gg) + 10\% \cdot Gg] \cdot Lmg$
	> 300% Gg	$[30\% \cdot (G - 300\% Gg) + 35\% \cdot Gg] \cdot Lmg$
Wartość wskaźnika P w odniesieniu do wskaźnika Pp	110-120% Pp	$80\% \cdot (P - 110\% Pp) \cdot Lmp$
	120-125% Pp	$[8\% Pp + 95\% \cdot (P - 120\% Pp)] \cdot Lmp$
	> 125% Pp	$[12,75\% Pp + 98\% \cdot (P - 125\% Pp)] \cdot Lmp$
Wartość wskaźnika W w odniesieniu do wskaźnika Ww	110-170% Ww	$80\% \cdot (W - 110\% Ww) \cdot Lmw$
	> 170% Ww	$[48\% Ww + 95\% \cdot (W - 170\% Ww)] \cdot Lmw$

Lmg – liczba mieszkańców gminy; Lmp – liczba mieszkańców powiatu; Lmw – liczba mieszkańców województwa.

Źródło: art. 29-31 Ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.

Tabela 5. Wpłaty dokonane w 2015 r. (w mln zł) oraz liczba jednostek dokonujących wpłat

	Gminy	Powiaty	Województwa	Razem
Wartość wpłat	510,9	1 061,8	323,9	1 896,6
Liczba jednostek	104/2478	57/380	2/16	

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

wiatów (1 078,6 mln zł). Natomiast znacznie wyższa była kwota wpłat województw, tj. 914,7 mln zł. Wpłaty dokonały dwa województwa: mazowieckie i dolnośląskie. Zaobserwowany spadek w wysokości wpłat województw wynika ze zmian w ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.

3. Sytuacja Dolnego Śląska

Dysproporcja między najbogatszą i najbiedniejszą gminą w województwie dolnośląskim jest duża w porównaniu z innymi województwami. W 2015 r. wyniosła ona prawie 9,5:1. Plasuje to województwo dolnośląskie na piątym miejscu, po województwach: łódzkim, zachodniopomorskim, podlaskim i mazowieckim (tab. 6).

W przypadku powiatów dysproporcje również są duże. W 2015 r. wyniosły ponad 4:1, co spowodowało umiejscowienie województwa dolnośląskiego na 4 miejscu, po województwach: mazowieckim, małopolskim i pomorskim (tab. 6).

Potencjał dochodowy gmin województwa dolnośląskiego wahał się w 2015 r. w granicach 689,34-6 531,23 zł. Poniżej średniej krajowej (1435,18 zł) znalazło się 116 gmin, a poniżej 1000 zł znalazły się 33 gminy. Najniższy potencjał dochodowy miały gminy (rys. 2):

- Lubomierz: 689,34 zł,
- Głuszyca: 695,75 zł,

- Dziadowa Kłoda: 771,48 zł,
- Boguszów-Gorce: 774,16 zł,
- Międzyzylesie: 799,77 zł,
- Malczyce: 825,05 zł.

Tabela 6. Dysproporcje między najbogatszą i najbiedniejszą gminą i powiatem w poszczególnych województwach w 2015 r.

Województwo	Gminy	Powiaty
Dolnośląskie	9,47	4,06
Kujawsko-pomorskie	6,11	2,6
Lubelskie	8,97	3,4
Lubuskie	4,42	2,2
Łódzkie	69,33 (bez najbogatszej gminy 9,81)	2,66
Małopolskie	5,65	4,2
Mazowieckie	10,96	6,2
Opolskie	5,82	2,6
Podkarpackie	5,40	3,3
Podlaskie	17,06	2,99
Pomorskie	5,62	4,1
Śląskie	4,18	2,3
Świętokrzyskie	8,11	3,7
Warmińsko-mazurskie	3,90	2,98
Wielkopolskie	9,32	3,4
Zachodniopomorskie	17,20	2,4

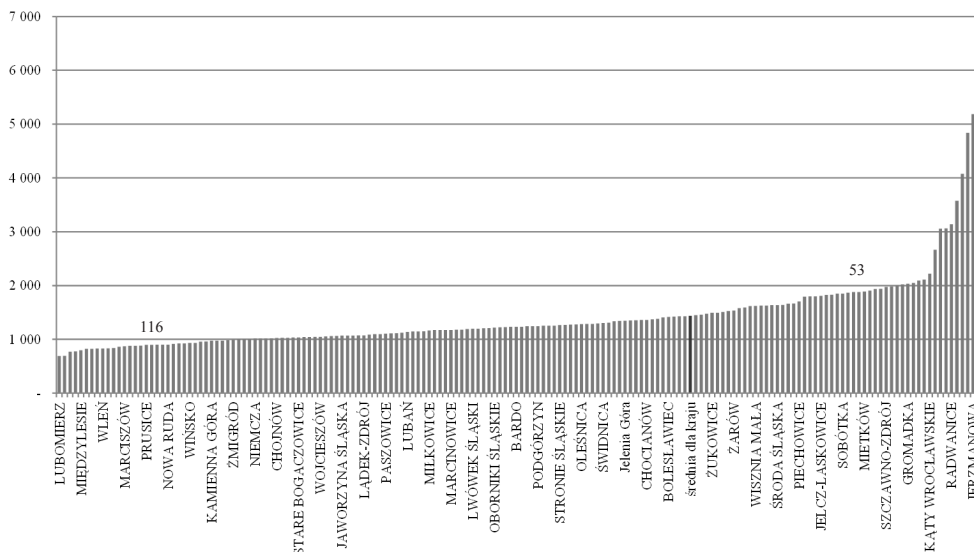
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

W 2015 r. powyżej średniej krajowej znalazły się 53 gminy, a powyżej 2000 zł było ich 16. Najwyższy potencjał dochodowy odnotowano w gminach (rys. 2):

- Polkowice: 6531,23 zł,
- Jerzmanowa: 5188,15 zł,
- Kobierzyce: 4836,41 zł,
- Bogatynia: 4078,85 zł,
- Rudna: 3372,77 zł,
- Radwanice: 3141,69 zł.

W przypadku gmin województwa dolnośląskiego 10 gmin wpłaciło ponad 66 mln zł, a 91 gmin otrzymało 18,4 mln zł w 2015 r. Gminy dolnośląskie są więc płatnikami netto – 10 gmin wpłaciło ponad trzy i pół razy więcej niż 91 gmin otrzymało środków w ramach poziomego systemu wyrównania finansowego. Wśród tych 10 gmin są 3 miejsko-wiejskie, 6 wiejskich i 1 miejska. Udział wpłat w ramach części równoważącej gmin w 2014 r. kształtował się w następujący sposób:

- 1) gminy miejskie:
 - Karpacz: 2,6%,
 - Lubin: 0,8%,



Rys. 2. Wartość wskaźnika G dla gmin w woj. dolnośląskim w 2015 r.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

2) gminy wiejskie:

- Kobierzyce: 9,2%,
- Grębocice: 0,7%,
- Radwanice: 0,3%,
- Lubin: 3,6%,
- Rudna: 6,5%,
- Jerzmanowa: 6,8%,

3) gminy miejsko-wiejskie:

- Bogatynia: 5,8%,
- Polkowice: 18,1%,
- Jelcz Laskowice 0,3%,
- Siechnice: 0,5%.

Udział subwencji równoważącej w dochodach ogółem gmin województwa dolnośląskiego nie przekracza 1,5%. Najwyższy udział był w gminach:

1) miejskich:

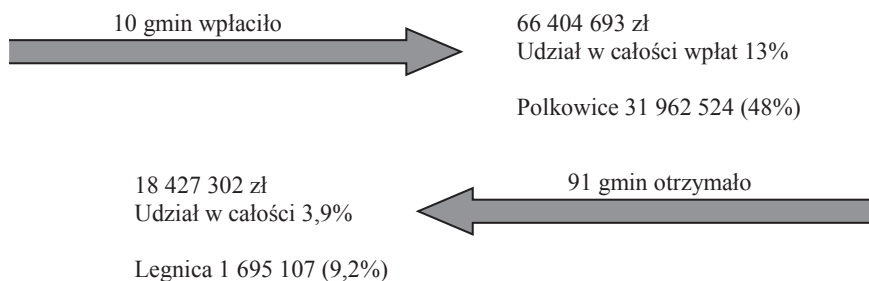
- Boguszów-Gorce: 1%,
- Kowary: 0,8%,
- Lubań, Duszniki-Zdrój, Kudowa-Zdrój: 0,6%,

2) wiejskich:

- Walim, Lewin Kłodzki: 1,1%,
- Marciszów: 0,9%,
- Jemielno: 0,8%,

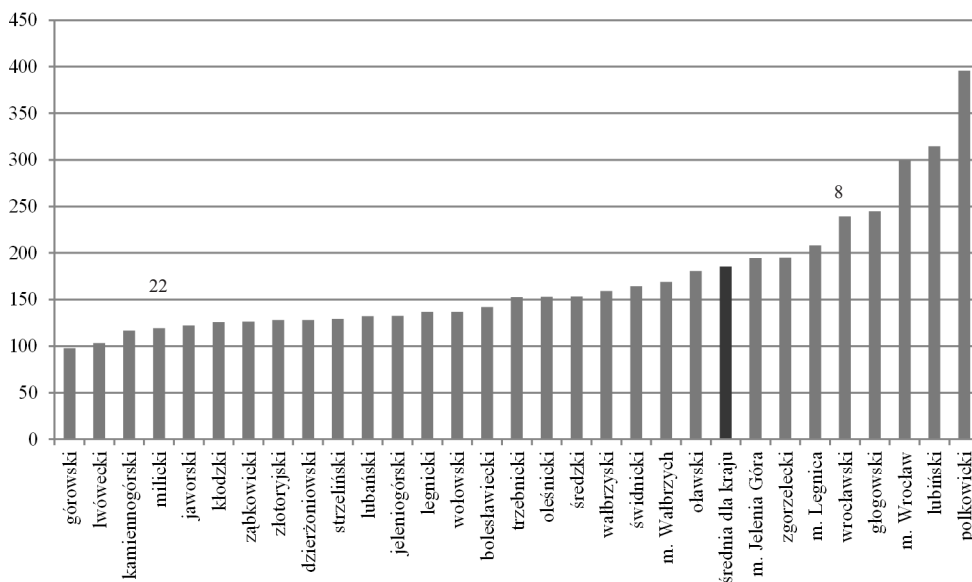
3) miejsko-wiejskich:

- Leśna, Głuszyca: 1,5%,
- Lubomierz, Bystrzyca Kłodzka, Nowogrodzic: 1,2%,
- Lubawka, Mieroszów, Wąsosz, Chocianów: 0,9%.



Rys. 3. Wpłaty w ramach subwencji równoważącej na poziomie gmin województwa dolnośląskiego

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów.



Rys. 4. Wartość wskaźnika P dla powiatów w woj. dolnośląskim w 2015 r.

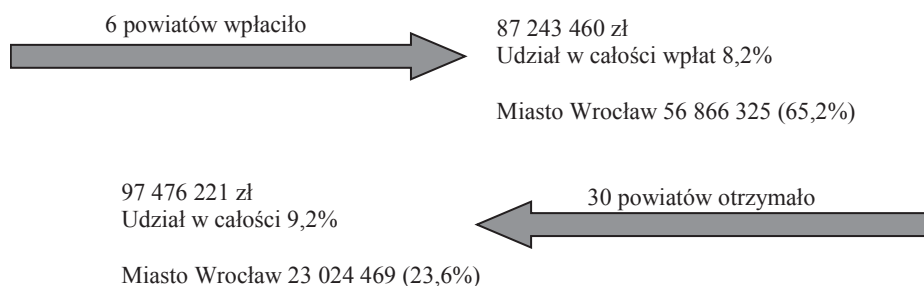
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

Potencjał dochodowy powiatów województwa dolnośląskiego wahał się w 2015 r. w granicach 97,62,34-395,63 zł. Poniżej średniej krajowej (185,45 zł) znalazły się 22 powiaty. Najniższy potencjał dochodowy miały powiaty (rys. 4):

- górowski: 97,62 zł,
- lwówecki: 103,11 zł,
- kamiennogórski: 116,72 zł,
- milicki: 119,54 zł,
- jaworski: 122,47 zł,
- kłodzki: 125,91 zł.

W 2015 r. powyżej średniej krajowej znalazło się 8 powiatów. Były to powiaty (rys. 4):

- polkowicki: 395,63 zł,
- lubiński: 314,61 zł,
- m. Wrocław: 299,49 zł,
- głogowski: 244,77 zł,
- wrocławski: 239,25 zł,
- m. Legnica: 208,04 zł,
- zgorzelecki: 195,04 zł,
- m. Jelenia Góra: 194,77 zł.



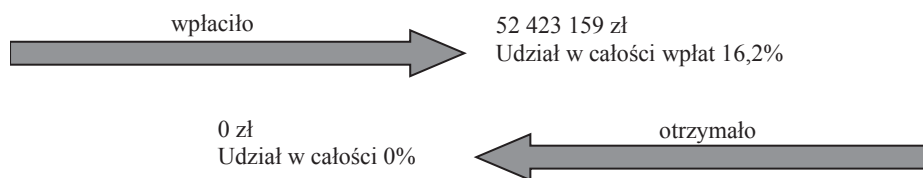
Rys. 5. Wpłaty w ramach subwencji równoważącej na poziomie powiatów województwa dolnośląskiego
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

Na poziomie powiatów 6 z nich ma wpłacić w 2015 r. ponad 87 mln zł, przy czym 65,2% tej kwoty stanowiła wpłata miasta Wrocław. 4 powiaty są płatnikami netto. Są to: miasto Wrocław (wpłata netto 33 841 856 zł²), powiat lubiński (8 002 033 zł), powiat polkowicki (6 230 257 zł) i powiat głogowski (2 660 836 zł). Powiat wrocławski i miasto Legnica są w rzeczywistości beneficjentami netto.

Udział dochodów w ramach subwencji równoważącej w dochodach ogółem w 2014 r. stanowi maksymalnie 5,7% w powiecie strzelińskim i 4,7% w powiecie średzkim. Najniższy jest w powiecie bolesławieckim 0,8% i zgorzeleckim 1%.

Udział wydatków w ramach wpłat na część równoważącą powiatów w całości wydatków w 2014 r. wyniósł w powiecie: lubińskim 7,4%, polkowickim 7,8%, głogowskim 2,3% oraz mieście Wrocław 1%.

² Wpłata korekcyjna 56 866 325 otrzymuje w ramach subwencji równoważącej 23 024 469 zł.



Rys. 6. Wpłaty w ramach subwencji regionalnej na poziomie województwa dolnośląskiego

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

Województwo dolnośląskie wpłaciło w 2015 r. na subwencję regionalną 52 423 159 zł. Stanowiło to 16,2% ogólnej kwoty wpłat na poziomie województw. Niestety w 2015 r. nie otrzymało nic w ramach subwencji regionalnej (rys. 6). W związku z tym również na tym poziomie jest płatnikiem netto.

4. Zakończenie

Z przeprowadzonych do tej pory analiz wynika, że nigdzie nie udało się wypracować systemu poziomego wyrównywania dochodów, który nie budziłby kontrowersji zarówno politycznych, jak i o charakterze technicznym. Zagadnienie to jest nierozwiązywalne na gruncie nauki i rozważań eksperckich. Jego istotą jest pojęcie solidarności mające charakter normatywny – polityczny i etyczny.

M. Poniatowicz [2011, s. 247-248] wskazuje następujące wady tego systemu:

- stanowi nadmierną ingerencję w samodzielność finansową JST, nie spełniając zasady adekwatności,
- „złe wyważenie” wprowadzonych mechanizmów nie tylko wypacza, ale nawet niszczy ideę solidarności finansowej,
- osłabia stymulacyjny charakter dochodów własnych JST,
- stanowi swoistą karę za dobre wyniki, osłabiając motywację władz samorządowych do działań na rzecz zwiększenia wydajności źródeł dochodów własnych,
- powinno mieć charakter przejściowy, dodatkowy, uzupełniający w sytuacji, kiedy zawiodą mechanizmy wyrównania pionowego, tj. z budżetu centralnego,
- uwzględnia wyłącznie zróżnicowanie potencjału dochodowego JST,
- ignoruje problem zróżnicowania potrzeb wydatkowych (np. nie uwzględnia specyfiki wydatków związanych z funkcjami stołecznymi Warszawy),
- sposób wyliczania potencjału dochodowego gmin pomijający istotne kategorie dochodów własnych, jak podatek od spadków i darowizn, opłata miejscowa, targowa, dochody z majątku komunalnego,
- czasowe przesunięcie i związany z tym mechanizm historyczny dotyczący sposobu diagnozowania bieżącej sytuacji finansowej JST (na podstawie danych z roku poprzedzającego rok bazowy).

Wprowadzony mechanizm redystrybucji poziomej dochodów wymaga zmian. Nie spełnia on zasady adekwatności finansowej w odniesieniu do gmin o najwyższym potencjale dochodowym. Należałoby wprowadzić następujące zmiany:

- metodologia liczenia faktycznego potencjału dochodowego powinna być zweryfikowana,
- poziomy mechanizm wyrównawczy powinien być uzupełniony o elementy, które uwzględniają zapotrzebowanie finansowe poszczególnych JST,
- należy wprowadzić pułap, po przekroczeniu którego płatnicy przestaliby dokonywać wpłat,
- trzeba wprowadzić lokalny podatek od osób fizycznych lub pozostawić gminom do dyspozycji wpływ w ramach I progu podatkowego,
- powinno się zróżnicować podatek od nieruchomości w zależności od wielkości miasta,
- wprowadzić mechanizm transferu podatku VAT odprowadzanego od samorządowych inwestycji na rzecz zwiększenia puli subwencji równoważącej,
- rozdzielić VAT na tzw. rezydualny, płacony przez rezydentów i pozostający w gestii jednostki, i nierezydualny, płacony przez nierezydentów i odprowadzany do budżetu centralnego.

Literatura

- Blöchliger H., 2014, *Fiscal Equalisation – A Cross-country Perspective*, OECD Publishing, Paris.
- Boadway R., 2006, *Intergovernmental Redistributive Transfers: Efficiency and Equity*, [in:] *Handbook of Fiscal Federalism*, ed. E. Ahmad, G. Brosio, Edward Elgar Publishing Ltd., Cheltenham U.K. (reprinted 2008).
- Bogucka-Felczak M., 2014, *System korekcyjno-wyrównawczy – postulatory de lege ferenda*, *Finanse Komunalne*, 1-2.
- Dafflon B., 2006, *The Assignment of Functions to Decentralized Government: from Theory to Practice*, [in:] *Handbook of Fiscal Federalism*, ed. E. Ahmad, G. Brosio, Edward Elgar Publishing Ltd., Cheltenham U.K. (reprinted 2008).
- Olejniczak J., 2010, *System wpłat do budżetu państwa dokonywany przez samorządy terytorialne z przeznaczeniem na wyrównanie dochodów innych samorządów, ze szczególnym uwzględnieniem problemu Warszawy i województwa mazowieckiego*, Kancelaria Senatu, Biuro Analiz i Dokumentacji, OE-142, lipiec.
- Patrzałek L., 2010, *Finanse samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław.
- Poniatowicz M., 2011, *O tym, jak kryzys finansowy podważył ideę redystrybucji poziomej dochodów w sektorze samorządowym*, *Zeszyty Naukowe* nr 10 PTE, Kraków.
- Shah A., 1994, *The reform of intergovernmental fiscal relations in developing and emerging market economies*, Policy and Research Series 23 (13185), The World Bank, Washington, D.C.
- Spahn P.B., 2007, *Intergovernmental Transfers: The Funding Rule and Mechanisms*, [in:] *Fiscal Equalization: Challenges in the Design of Fiscal Equalization and Intergovernmental Transfers*, eds. J. Martinez-Vazquez, B. Searle, Springer, New York.
- Swianiewicz P., 2003, *Transfery z budżetu państwa dla samorządów lokalnych*, *Studia Regionalne i Lokalne* nr 1(11).
- Swianiewicz P., 2004, *Finanse lokalne. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Municipium, Warszawa.
- Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.