

PRACE NAUKOWE

Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu

RESEARCH PAPERS

of Wrocław University of Economics

Nr 346

Finanse publiczne

Redaktorzy naukowi

Jerzy Sokołowski

Michał Sosnowski



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
Wrocław 2014

Redakcja wydawnicza: Barbara Majewska
Redakcja techniczna: Barbara Łopusiewicz
Korekta: K. Halina Kocur
Łamanie: Małgorzata Czupryńska
Projekt okładki: Beata Dębska

Publikacja jest dostępna w Internecie na stronach:
www.ibuk.pl, www.ebscohost.com,
w Dolnośląskiej Bibliotece Cyfrowej www.dbc.wroc.pl,
The Central and Eastern European Online Library www.ceeol.com,
a także w adnotowanej bibliografii zagadnień ekonomicznych BazEkon
http://kangur.uek.krakow.pl/bazy_ae/bazekon/nowy/index.php

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

Kopiowanie i powielanie w jakiegokolwiek formie
wymaga pisemnej zgody Wydawcy

© Copyright by Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu
Wrocław 2014

ISSN 1899-3192

ISBN 978-83-7695-477-6

Wersja pierwotna: publikacja drukowana

Druk i oprawa:
EXPOL, P. Rybiński, J. Dąbek, sp.j.
ul. Brzeska 4, 87-800 Włocławek

Spis treści

Wstęp	9
Agnieszka Deresz, Marian Podstawka: Tendencje zmian dochodów budżetu państwa w latach 2000-2012	11
Joanna Działo: Ewolucja ilościowych reguł fiskalnych w Unii Europejskiej w okresie kryzysu gospodarczego	25
Romana Głowicka-Wołoszyn, Feliks Wysocki: Uwarunkowania społeczno-ekonomiczne samodzielności finansowej gmin województwa wielkopolskiego	34
Mateusz Halka: Poprawa efektywności zamówień publicznych a sektor MSP	45
Tomasz Holeccki, Magdalena Syrkiewicz-Światała, Karolina Sobczyk, Katarzyna Lar, Michał Wróblewski: Współpraca samorządu terytorialnego z podmiotami ekonomii społecznej w obszarze ochrony zdrowia	53
Małgorzata M. Hybka: Transfery i finansowe instrumenty hybrydowe – komponenty agresywnej strategii podatkowej?.....	62
Agnieszka Jachowicz: Project realization in local self-government units after accession to the European Union	73
Aleksandra Jurkowska: Czynniki determinujące wycenę kontraktów CDS wystawianych na dług rządowy na świecie i w Polsce	81
Dorota Kawiorska: Kryzys zadłużenia jako stymulator reform w systemach ochrony zdrowia państw członkowskich Unii Europejskiej.....	92
Elwira Leśna-Wierszołowicz: Rozwój rynku pracowniczych programów emerytalnych w Polsce	103
Danuta Mierzwa, Magdalena Matkowska: Transmisja negatywnych zjawisk kryzysu finansowego na gospodarkę Polski.....	113
Danuta Miłaszewicz: Dążenie do stabilności fiskalnej na przykładzie polskiej gospodarki	124
Magdalena Miszczuk: Makroekonomiczne uwarunkowania sytuacji finansowej gmin.....	133
Katarzyna Owsiak: Problem efektywności wydatków jednostek samorządu terytorialnego.....	142
Monika Pasternak-Malicka: Sytuacja na rynku pracy młodych osób i jej wpływ na podejmowanie pracy nielegalnej.....	151
Paweł Piątkowski: Wybrane konsekwencje kryzysu zadłużeniowego w Unii Europejskiej w obszarze długu publicznego.....	166

Elwira Pindyk: Podatek od nieruchomości jako źródło dochodów a rozwój gminy	181
Wojciech Piontek: Opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Zagadnienia teoretyczne i prawne	192
Adriana Politaj: Wpływ pomocy publicznej na sytuację na rynku pracy w krajach Unii Europejskiej	204
Halina Rechul: Część oświatowa subwencji ogólnej jako podstawowe źródło finansowania wydatków na oświatę jednostek samorządu terytorialnego w Polsce	215
Magdalena Rękas: Tax instruments as an element of pro-family policy in France and in Poland	224
Alicja Sekuła: Analiza dochodów z udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych w gminach województwa pomorskiego	235
Przemysław Siudak: Rola specjalnych stref ekonomicznych w przyciąganiu bezpośrednich inwestycji zagranicznych na teren Polski	246
Michał Sosnowski: Sprawność fiskalna podatków pośrednich	257
Joanna Spychała: Zadłużenie publiczne i wzrost gospodarczy w unii gospodarczej i walutowej w latach 2006-2013	270
Marcin Spychała: Zmiany w strukturze pomocy publicznej udzielanej przedsiębiorstwom po wstąpieniu Polski do Unii Europejskiej	279
Edyta Sygut: Podatki i opłaty lokalne jako źródła dochodów gmin na przykładzie województwa śląskiego	289
Maciej Szczepkowski: Zasadność opodatkowania majątku	299
Tomasz Śmietanka: Budżet gmin Grójec, Koźienice, Szydłowiec w latach 2003-2012 jako instrument równoważenia rozwoju lokalnego	312
Radosław Witczak: Ocena nieprawidłowości w zastosowaniu metod szacowania podstawy opodatkowania dochodu w świetle orzeczeń NSA w 2013 r.	327
Iwona Wojciechowska-Toruńska: Fiscal discipline in a Muslim country – a case of Turkey	337
Dorota Wyszowska, Marzanna Poniatowicz: Wpływ systemu wyrównywania dochodów na możliwości inwestycyjne gmin w Polsce	347
Adam Wyszowski: Preferencje podatkowe jako funkcja obciążeń podatkowych	359
Jolanta Zawora: Sytuacja dochodowa samorządów gminnych w Polsce	368
Arkadiusz Żabiński: Znaczenie ulg podatkowych w procesie zwiększania wydatków badawczo-rozwojowych przedsiębiorstw	377

Summaries

Agnieszka Deresz, Marian Podstawka: Changes in the government budget revenues in 2000-2012	24
---	----

Joanna Działo: Evolution of numerical fiscal rules in the European Union in the period of economic crisis.....	33
Romana Głowicka-Woloszyn, Feliks Wysocki: Socio-economic background of financial self-sufficiency of Greater Poland communes	44
Mateusz Halka: Improving the efficiency of public procurement and SME sector.....	52
Tomasz Holeccki, Magdalena Syrkiewicz-Światała, Karolina Sobczyk, Katarzyna Lar, Michał Wróblewski: Cooperation of local government with social economy entities in the area of healthcare	61
Malgorzata M. Hybka: Hybrid transfers and financial instruments – aggressive tax strategy components?	72
Agnieszka Jachowicz: Realizacja projektów inwestycyjnych przez jednostki samorządu terytorialnego po akcesji do Unii Europejskiej	80
Aleksandra Jurkowska: The determinants of the sovereign CDS pricing on the global market and in Poland	91
Dorota Kawiorska: The financial crisis as a stimulator of reforms in the health systems of Member States of the European Union.....	102
Elwira Leśna-Wierszolicz: The development of employee pension programs market in Poland	112
Danuta Mierzwa, Magdalena Matkowska: Transmission of negative phenomena of financial crisis on the Polish economy.....	123
Danuta Miłaszewicz: Pursuing fiscal sustainability on the example of the Polish economy.....	132
Magdalena Miszczuk: Macroeconomic conditions of the financial situation of local governments.....	141
Katarzyna Owsiak: Problem of the effectiveness of expenditure of local governments.....	150
Monika Pasternak-Malicka: The impact of the labor market on young people and their willingness to take up illegal employment.....	165
Paweł Piątkowski: Selected consequences of debt crisis in the European Union in the area of public debt	180
Elwira Pindyk: Property tax as a source of income vs. municipality development	191
Wojciech Piontek: The fee for municipal waste management. Theoretical and legal issues	203
Adriana Politaj: State aid for employment vs. a situation on the labour market in the European Union	214
Halina Rechul: The educational component of the general subsidy as the main source of financial funding that local government units have for educational expenditures	223
Magdalena Rekas: Instrumenty podatkowe jako element polityki rodzinnej we Francji i Polsce.....	234

Alicja Sekuła: Analysis of revenue from shares in the personal income tax in the municipalities of Pomeranian Voivodeship.....	245
Przemysław Siudak: The role of special economic zones in attracting direct foreign investments to Poland	256
Michał Sosnowski: Fiscal efficiency of indirect taxes	269
Joanna Spychała: Public debt and economic growth in the Economic and Monetary Union in the period 2006-2013	278
Marcin Spychała: Changes in the structure of state aid after Poland's accession to the European Union	288
Edyta Sygut: Local taxes and fees as a source of revenue of communes on the example of the Silesian Voivodeship	298
Maciej Szczepkowski: Legitimacy of property taxation	311
Tomasz Śmietanka: The budget of Kozienice, Grojec, Szydłowiec communes in the years 2003-2012 as an instrument of sustainable development on the local level.....	326
Radosław Witczak: Evaluation of the incorrectness of estimating of tax base in income taxes in the verdicts of Supreme Administrative Court in 2013	336
Iwona Wojciechowska-Toruńska: Dyscyplina fiskalna w kraju muzułmańskim – przykład Turcji	346
Dorota Wyszowska, Marianna Poniawicz: System of revenue equalization and investment possibilities of communities in Poland	358
Adam Wyszowski: Tax expenditures as a function of burdens of taxation... ..	367
Jolanta Zawora: The income situation of local governments in Poland.....	376
Arkadiusz Żabiński: The importance of tax concessions in the process of increasing the research-development expenditure-in enterprises	389

Dorota Wyszowska

Uniwersytet w Białymstoku
e-mail: d.wyszowska@uwb.edu.pl

Marzanna Poniatowicz

Uniwersytet w Białymstoku
e-mail: m.poniatowicz@uwb.edu.pl

WPLYW SYSTEMU WYRÓWNYWANIA DOCHODÓW NA MOŻLIWOŚCI INWESTYCYJNE GMIN W POLSCE

Streszczenie: Przeprowadzeniu decentralizacji zadań państwowych i utworzeniu samorządu terytorialnego towarzyszyło przypisanie jednostkom samorządu terytorialnego (JST) określonych źródeł dochodów. Okazało się jednak, że potencjał dochodowy JST jest istotnie zróżnicowany, a najsłabsze finansowo JST z trudem realizują przypisane im zadania. Kolejne ustawy regulujące dochody JST wprowadzały system wyrównywania pionowego i poziomego dochodów JST. Analiza danych dotyczących wielkości dokonywanych transferów wyrównawczych, jak też wielkości dochodów oraz wydatków bieżących i majątkowych gmin w Polsce wskazuje na niedostosowanie obowiązującego systemu wyrównawczego do potrzeb finansowych JST. Ma to odzwierciedlenie zwłaszcza w zakresie możliwości ponoszenia wydatków majątkowych. Stąd za cel artykułu przyjęto przeprowadzenie analizy wielkości transferów wyrównawczych oraz wydatków majątkowych i dokonanie oceny funkcjonującego systemu subwencjonowania w kontekście wsparcia rozwoju najsłabszych finansowo JST.

Słowa kluczowe: subwencja wyrównawcza, subwencja równoważąca, subwencja oświatowa, wydatki bieżące, wydatki inwestycyjne, zdolność inwestycyjna.

DOI: 10.15611/pn.2014.346.32

1. Wstęp

Wszystkie gminy w Polsce zobowiązane są do realizacji ustawowo przypisanych im zadań niezależnie od ich kondycji finansowej. Świadczenie lokalnych usług publicznych wymaga, aby JST co najmniej na minimalnym poziomie realizowały inwestycje komunalne (związane z rozbudową, modernizacją, remontami urządzeń infrastruktury technicznej i społecznej). Problem jednak w tym, że nie wszystkie one mają na to środki finansowe. Funkcjonujący w Polsce system finansowania gmin

w istotny sposób uzależniony jest od czynników, na które w niewielkim stopniu mogą wpływać gminy, zwłaszcza te, które nie dysponują środkami na realizację zadań prorozwojowych, co powoduje, że gminy biedne pozostają biedne, a bogate zwiększają swój potencjał dochodowy i stają się jeszcze bogatsze. Należy jednak zauważyć, iż mieszkańcy gmin w Polsce mogą oczekiwać od samorządów gminnych usług lokalnych o zbliżonej jakości, co nie jest możliwe do realizacji bez wprowadzenia systemu wyrównywania dochodów JST.

Rozwiązania dotyczące wyrównywania dochodów jednostek samorządu funkcjonują w znacznej grupie państw europejskich. Regulacje odnoszące się do mechanizmu wyrównywania dochodów w sektorze samorządowym zawarte są w rekomendacjach Komitetu Ministrów Rady Europy. Opisany w nich mechanizm terytorialnego wyrównywania dochodów powinien odnosić się nie tylko do potencjału finansowego JST, determinowanego czynnikami obiektywnymi, takimi jak: położenie geograficzne, zasoby majątkowe, zasoby surowców, liczba mieszkańców i struktura społeczna, poziom rozwoju gospodarczego itp., ale także do zróżnicowanych potrzeb w zakresie ponoszenia wydatków, związanych z obowiązkiem realizowania samorządowych zadań publicznych [Poniatowicz 2011]. Także w Europejskiej Karcie Samorządu Lokalnego można odnaleźć zapisy dotyczące konieczności wprowadzenia idei solidarności finansowej w sektorze samorządowym. Zgodnie z art. 9 ust. 5: „Ochrona społeczności lokalnych, finansowo słabszych, wymaga zastosowania procedur wyrównawczych lub działań równoważących, mających na celu korygowanie skutków nierównego podziału potencjalnych źródeł dochodów, a także wydatków, jakie te społeczności ponoszą” [Europejska Karta Samorządu]. Podobny zapis można także odnaleźć w nieratyfikowanej przez Polskę Europejskiej Karcie Samorządu Regionalnego.

W Polsce obecnie obowiązuje zarówno system wyrównywania pionowego (z budżetu państwa), jak i poziomego (wpłaty jednostek zakwalifikowanych jako bogate). Powstaje jednak pytanie, kto powinien dofinansowywać działalność jednostek najbiedniejszych – państwo czy może jednostki bogate? Ponadto zastanowienia wymaga:

- Czy w ogóle należy wspierać jednostki najbiedniejsze, umożliwiając im zarówno realizację zadań bieżących, jak i działalność inwestycyjną, czy też biedne JST powinny funkcjonować bez wsparcia?
- Czy zasadne jest pozbawianie części dochodów gmin najbogatszych poprzez zmniejszenie ich możliwości inwestycyjnych w sytuacji, w której dochody JST są uzależnione głównie od czynników niezależnych od zaradności samych samorządów, a mianowicie od zasobności w surowce naturalne, urządzenia infrastruktury, od liczby podmiotów czy też liczby mieszkańców?
- Które JST należy uznać za „bogate”, jakie kryterium należy przyjąć do ustalenia ich bogactwa oraz jaką część dochodów powinny przekazywać na rzecz biedniejszych samorządów, o ile uzna się za zasadne wyrównywanie poziome;

- I w końcu, czy nie należałoby rozważyć przeprowadzenia reformy organizacji samorządów, zwłaszcza gminnych, zmierzając do powiększenia tych jednostek, co mogłoby poprawić efektywność ich działania i zwiększyć ich potencjał dochodowy, jak też zastanowić się nad zakresem zadań przekazanych im jako zadania własne, które w rzeczywistości takimi zadaniami nie są, np. zadania z zakresu oświaty.

Na te i inne pytania dotyczące mechanizmów wyrównywania dochodów trudno znaleźć jednoznaczne odpowiedzi, biorąc zwłaszcza pod uwagę, czy odpowiedzi na nie miałyby udzielać biedne JST, otrzymujące wsparcie, czy też bogate – przekazujące część swoich dochodów na rzecz jednostek biednych.

Za cel artykułu przyjęto przeprowadzenie analizy wielkości transferów wyrównawczych w porównaniu z wydatkami majątkowymi oraz oceny funkcjonującego systemu subwencjonowania w kontekście wsparcia rozwojowego najsłabszych finansowo gmin w Polsce.

2. System wyrównywania dochodów gmin w Polsce

System wyrównawczy dochodów gmin w Polsce obejmuje zarówno elementy wyrównywania pionowego – wsparcia z budżetu państwa w postaci części wyrównawczej subwencji ogólnej (kwota podstawowa i uzupełniająca)¹, jak i wyrównywania poziomego – w postaci części równoważącej subwencji ogólnej.

Część wyrównawcza skierowana jest do gmin charakteryzujących się najniższym poziomem dochodów podatkowych, który jest mierzony wielkością tzw. wskaźnika G^2 . System wyrównywania w zakresie kwoty podstawowej części wyrównawczej subwencji odbywa się według zasad określonych w tabeli 1.

¹ Gminy otrzymują także subwencję oświatową, ale nie ma ona charakteru wyrównawczego, stąd została pominięta w opisie. Subwencja oświatowa jest przeznaczona na pokrywanie wydatków gminnych na oświatę i wychowanie. Podziału kwoty subwencji ustalonej w budżecie państwa dla wszystkich JST dokonuje się z uwzględnieniem algorytmów ustalonych w rozporządzeniu ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania. Obecnie obowiązuje Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 18 grudnia 2013 r. w sprawie sposobu podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego w roku 2014, DzU z 2013, poz. 1687. Wielkość subwencji ustalana jest z uwzględnieniem typów oraz rodzajów szkół i placówek prowadzonych przez te jednostki, stopni awansu zawodowego nauczycieli, a także liczby uczniów w tych szkołach i placówkach.

² Wskaźnik G oblicza się jako sumę dochodów otrzymywanych przez konkretną gminę z następujących źródeł: podatku od nieruchomości, rolnego, leśnego, od środków transportowych, od czynności cywilnoprawnych, podatku od osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą, opłaconego w formie karty podatkowej, wpływów z opłaty skarbowej, opłaty eksploatacyjnej oraz z tytułu udziałów JST we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych i od osób prawnych, podzieloną przez liczbę mieszkańców. Przy uwzględnieniu tych samych kategorii dochodów, ale w skali całego kraju, wyliczany jest średni wskaźnik dla wszystkich gmin w Polsce (G_g).

Tabela 1. Mechanizm kalkulacji wysokości subwencji wyrównawczej gmin w części podstawowej

Wartość wskaźnika G w odniesieniu do wskaźnika G_g	Algorytm obliczania wysokości wpłaty
$G \leq 40\%G_g$	$L \times [99\%(40\%G_g - G)] + 41,97\%G_g$
$40\%G_g < G \leq 75\%G_g$	$L \times [83\%(75\%G_g - G)] + 12,92\%G_g$
$75\%G_g < G < 92\%G_g$	$L \times [76\%(92\%G_g - G)]$

G – wskaźnik dochodów podatkowych na 1 mieszkańca w gminie,

G_g – wskaźnik dochodów podatkowych dla wszystkich gmin,

L – liczba mieszkańców gminy.

Źródło: Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, DzU z 2010, nr 80, poz. 526 z późn. zm.

Ponadto gminy, w których gęstość zaludnienia jest niższa od średniej gęstości zaludnienia w kraju, otrzymują kwotę uzupełniającą części wyrównawczej subwencji, obliczaną według wzoru:

$$S_{wu} = 17\%G_g \times L \times \frac{G_{zk} - G_{zg}}{G_{zk}},$$

gdzie: G_{zk} – średnia gęstość zaludnienia w kraju; G_{zg} – gęstość zaludnienia w gminie.

Polski system, oprócz zaprezentowanego mechanizmu subwencjonowania pionowego, przewiduje także mechanizm poziomego wyrównywania dochodów, w którym jednostki charakteryzujące się ponadprzeciętnymi dochodami wpłacają środki, które następnie rozdzielane są gminom spełniającym kryteria określone w ustawie. Za „bogate gminy” w Polsce uważane są te, w których wskaźnik G wynosi ponad 150% wskaźnika G_g . Mechanizm kalkulacji wysokości wpłaty rocznej gminy części równoważącej subwencji ogólnej na rzecz innych gmin zaprezentowano w tabeli 2.

Tabela 2. Mechanizm kalkulacji wysokości wpłaty gmin na poczet subwencji równoważącej

Wartość wskaźnika G w odniesieniu do wskaźnika G_g	Algorytm obliczania wysokości wpłaty
150–200% G_g	$20\%(G - 150\%G_g) \times L$
200–300% G_g	$[25\%(G - 200\%G_g) + 10\%G_g] \times L$
>300% G_g	$[30\%(G - 300\%G_g) + 35\%G_g] \times L$

Oznaczenia analogiczne jak w tabeli 1.

Źródło: Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, DzU z 2010, nr 80, poz. 526 z późn. zm.

Środki części równoważącej subwencji rozdysponowywane są jednak pomiędzy gminami nie według poziomu ich dochodów, ale określonych rodzajów wydatków

w porównaniu ze średnim ich poziomem w poszczególnych rodzajach gmin (miejskich, miejsko-wiejskich i wiejskich). Otrzymanie tej subwencji uzależnione jest od osiągnięcia określonego poziomu wydatków na dodatki mieszkaniowe w przeliczeniu na jednego mieszkańca gminy, zarówno gmin miejskich, jak i miejsko-wiejskich (75% subwencji), a w przypadku gmin wiejskich i miejsko-wiejskich (25% środków subwencji) rozdzielana jest w zależności od sumy dochodów z tytułu udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych oraz dochodów z podatku rolnego i z podatku leśnego w przeliczeniu na jednego mieszkańca gminy. Szczegółowo system rozdziału środków opisany jest w ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Na uwagę zasługuje fakt, iż w przypadku części równoważącej subwencji ogólnej gmina może być jednocześnie płatnikiem i biorcą środków.

3. Wielkość i znaczenie części wyrównawczej i równoważącej subwencji ogólnej w dochodach gmin

W ostatnich latach wiele uwagi poświęca się systemowi wyrównywania dochodów JST ze względu na pogarszającą się ich sytuację finansową. Udział subwencji w dochodach ogółem gmin zaprezentowano w tabeli 3.

Tabela 3. Udział subwencji w dochodach ogółem gmin według rodzajów w latach 2005-2012 (w %)

Rodzaj gmin	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Subwencja ogółem								
Miejskie	23,0	20,8	19,5	19,8	21,1	19,9	19,8	20,9
Miasta na prawach powiatu	23,0	21,3	19,9	20,6	22,5	21,9	22,0	21,7
Miejsko-wiejskie	33,2	30,9	29,6	30,1	32,0	30,0	29,3	29,7
Wiejskie	43,1	40,3	39,2	40,0	41,9	38,4	37,4	38,2
Ogółem	35,1	32,6	31,3	32,0	33,9	31,4	30,7	31,4
Część wyrównawcza i równoważąca subwencji ogólnej								
Miejskie	2,6	2,2	2,0	2,0	2,4	2,1	2,1	2,0
Miasta na prawach powiatu	1,3	1,7	1,9	1,7	2,2	2,0	1,8	1,6
Miejsko-wiejskie	7,3	7,2	7,0	7,5	8,8	8,0	7,4	7,3
Wiejskie	12,9	12,7	12,5	13,3	14,9	13,2	12,3	12,4
Ogółem	8,6	8,4	8,2	8,7	10,0	8,9	8,3	8,4

Źródło: opracowanie własne na podstawie: [*Gospodarka finansowa...* 2013].

Jak wynika z danych zaprezentowanych w tabeli 3, dochody z tytułu subwencji wyrównawczej i równoważącej stanowią nieznaczną część dochodów gmin, zwłaszcza

cza jeśli się weźmie pod uwagę gminy miejskie, w tym zwłaszcza miasta na prawach powiatu. Zdecydowanie większe znaczenie mają one w przypadku gmin wiejskich, w których na przestrzeni ostatnich lat stanowiły średnio ok. 13% dochodów ogółem. Wynika to głównie z poziomu zamożności gmin (wskaźnika G). Trudno jest jednocześnie rozpatrywać istotę tych subwencji w ujęciu statystycznym, są bowiem gminy, dla których dochody te stanowią znaczącą część dochodów, i takie, w których mają one charakter marginalny.

Analizując dane za rok 2012, można stwierdzić, że subwencję wyrównawczą i równoważącą otrzymywała znaczna część gmin³. Statystyki w tym zakresie zaprezentowano w tabeli 4.

Tabela 4. Część wyrównawcza i równoważąca subwencji ogólnej w gminach w 2012 r. – dane ilościowe

Rodzaj gmin	Liczba gmin	Liczba gmin otrzymujących S_w	Udział % gmin otrzymujących S_w	Liczba gmin otrzymujących S_r	Udział % gmin otrzymujących S_r	Liczba gmin dokonujących wpłaty na S_r	Udział % gmin dokonujących wpłaty na S_r	Liczba gmin otrzymujących S_r i dokonujących wpłaty na S_r
Miejskie	306	145	47,4	194	63,4	20	6,5	7
Miejsko-wiejskie	602	529	87,9	479	79,6	27	4,5	17
Wiejskie	1571	1482	94,3	995	63,3	63	4,0	8
Ogółem	2479	2156	87,0	1668	67,3	110	4,4	32

S_w – część wyrównawcza subwencji ogólnej,

S_r – część równoważąca subwencji ogólnej.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych: [Ministerstwo Finansów, *Podział...*].

Jak wynika z danych zawartych w tabeli 4, ponad 4/5 gmin otrzymywało w 2012 roku część wyrównawczą subwencji ogólnej, a nieco ponad 2/3 część równoważącą, przy czym jedynie nieco ponad 4% gmin dokonywało wpłat na jej rzecz. Wielkość otrzymywanej subwencji ogólnej jest istotnie zróżnicowana, zwłaszcza jeśli chodzi o część wyrównawczą, która jest uzależniona od poziomu bogactwa gminy. W przypadku gmin wiejskich w 300 z nich dochody z części wyrównawczej w 2012 r. stanowiły ponad 20% dochodów ogółem. Maksymalny poziom wyniósł 28,8% (gmina Radasznica). Natomiast w przypadku gmin miejsko-wiejskich maksymalny poziom wyniósł 23,9% (powyżej 20% udziału części wyrównawczej odnotowano w 21 gminach), z kolei wśród gmin miejskich najwyższy poziom wystąpił w Pieszycach – 14,4%. Żadna gmina nie osiągnęła poziomu 20% dochodów ogółem, a poziom powyżej 10% osiągnęło jedynie 7 jednostek.

³ W opracowaniu dokonano analizy danych za 2012 r., ponieważ są to ostatnie dostępne dane na temat wykonania budżetów JST.

Znacznie mniejszą część dochodów stanowi wśród gmin część równoważąca subwencji ogólnej. Największy ich udział wystąpił w 2012 r. w gminie miejskiej Górowo Iławeckie i było to 3,7% dochodów ogółem. W gminie miejsko-wiejskiej najwyższy udział wyniósł 3,1%, natomiast wśród gmin wiejskich – 2,5%.

Można zatem stwierdzić, iż w zakresie zwiększania dochodów istotniejsze znaczenie odgrywa część wyrównawcza subwencji ogólnej, natomiast część równoważąca ma raczej znaczenie symboliczne⁴.

4. Wpłaty na część równoważącą subwencji ogólnej a zdolności inwestycyjne gmin

Od kilku lat coraz częściej i na szerszą skalę podejmuje się dyskusję na temat zasadności i samej konstrukcji części równoważącej subwencji ogólnej, zwłaszcza w kontekście możliwości rozwojowych jednostek dokonujących wpłat na rzecz tej części subwencji. Istnieje bowiem przekonanie, że znaczna część dochodów jednostek najbogatszych przekazywana jest na rzecz pozostałych jednostek, co osłabia ich możliwości inwestycyjne. Jak już wspomniano, w 2012 r. w Polsce jedynie 110 gmin było zobowiązanych do wpłaty części nadwyżki swoich dochodów na część równoważącą subwencji. Zestawienie gmin dokonujących największych wpłat przedstawiono w tabeli 5.

Średni poziom dochodów ogółem gmin miejskich w Polsce w 2012 r. wyniósł 257,8 mln zł, miejsko-wiejskich – 43,7 mln zł, a wiejskich – 21,9 mln zł. Był to poziom istotnie niższy od większości gmin dokonujących największych wpłat na część równoważącą subwencji ogólnej.

W strukturze wydatków gmin w 2012 r. dominowały wydatki bieżące, które stanowiły 81,9% wydatków ogółem [*Sprawozdanie z wykonania 2013*, s. 48 i n.]. Udział wydatków majątkowych w strukturze wydatków był najwyższy w miastach na prawach powiatu (19,9%), w gminach wiejskich wyniósł 18,6%, miejsko-wiejskich 17,8%, a w miejskich 16,5%. Średnio wydatki majątkowe na 1 mieszkańca w gminach miejskich (wraz z miastami na prawach powiatu) ukształtowały się na poziomie 675,7 zł, w gminach miejsko-wiejskich – 577 zł, w gminach wiejskich – 584,3 zł. Wysokość wydatków majątkowych ponoszonych przez 10 gmin wpłacających najwięcej na część równoważącą subwencji oraz 10 gmin otrzymujących największą subwencję w części wyrównawczej i równoważącej w 2012 r. zaprezentowano w tabeli 6.

⁴ Analizy można byłoby dokonywać w odniesieniu do dochodów podatkowych, jednak wydaje się zasadniejsze porównywanie subwencji do dochodów ogółem ze względu na fakt, iż możliwości inwestycyjne gmin uzależnione są od ogólnej sytuacji finansowej, na którą wpływają także dochody pozapodatkowe.

Tabela 5. Gminy dokonujące największych wpłat na rzecz części równoważącej subwencji ogólnej w 2012 r.

Gmina	Wielkość wpłaty S_r (mln zł)	Dochody ogółem (mln zł)	Udział % S_r w dochodach ogółem	Dochód podatkowy na 1 mieszkańca (zł)	Gmina	Wielkość wpłaty S_r (mln zł)	Dochody ogółem (mln zł)	Udział % S_r w dochodach ogółem	Dochód podatkowy na 1 mieszkańca (zł)
Warszawa ¹	319,1	11 941,0	2,7	2 654,97	Krynica Morska ¹	14,6	57,7	25,3	38 004,59
Kleszczów ²	46,5	262,4	17,7	34 680,17	Suchy Las ²	12,5	90,8	13,8	4 945,06
Polkowice ^{3*}	24,8	282,8	8,8	5 324,82	Kobierzyce ²	11,0	105,3	10,4	4 517,82
Płock ^{1*}	18,2	780,5	2,3	2 491,3	Bogatynia ^{3*}	10,6	140,8	7,5	3 625,15
Nowe Warpno ^{3*}	18,0	48,5	37,1	38 483,64	Tarnowo Podgórne ²	10,3	134,7	7,6	3 764,04

¹ Gminy miejskie, ² gminy wiejskie, ³ gminy miejsko-wiejskie.

* Gminy jednocześnie otrzymujące S_r .

Źródło: opracowanie własne na podstawie: [Gospodarka finansowa... 2013; Ministerstwo Finansów, Podział...].

Tabela 6. Wydatki majątkowe w gminach dokonujących największych wpłat na S_r oraz w gminach otrzymujących najwięcej w ramach S_w i S_r w 2012 r.

Gminy dokonujące największych wpłat na rzecz S_r	Wydatki majątkowe (mln zł)	Udział % W_m w W_o	W_m na 1 mieszkańca (zł)	Gminy otrzymujące największe kwoty w ramach S_r i S_w	Wydatki majątkowe (mln zł)	Udział % W_m w W_o	W_m na 1 mieszkańca (zł)
Warszawa ¹	2177,2	16,8	1272,2	Bytom ¹	12,5	13,7	556,2
Kleszczów ²	29,5	17,7	6037,3	Grudziądz ¹	37,5	22,8	1108,6
Polkowice ³	53,5	20,1	1964,2	Zabrze ¹	148,5	16,3	825,7
Płock ¹	137,1	16,2	1105,3	Czarny Dunajec ²	17,9	26,4	814,3
Nowe Warpno ³	24,5	41,4	14 440,2	Nowy Targ ²	13,8	20,9	588,7
Krynica Morska ¹	33,6	58,3	24 762,7	Grabów ²	5,2	27,9	827,1
Suchy Las ²	28,2	27,3	1828,4	Radom ¹	124,1	13,3	564,1
Kobierzyce ²	35,2	35,1	2014,8	Gniezno ¹	13,3	7,5	204,1
Bogatynia ³	37,4	20,7	1508,5	Jabłonka ²	16,2	28,4	910,1
Tarnowo Podgórne ²	31,8	12,8	1 410,0	Chorzów ¹	70,0	14,7	628,8

¹ Gminy miejskie, ² gminy wiejskie, ³ gminy miejsko-wiejskie.

W_m – wydatki majątkowe, W_o – wydatki ogółem.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: [Gospodarka finansowa... 2013; Ministerstwo Finansów, Podział...].

Dokonując analizy wielkości wydatków majątkowych (i inwestycyjnych) w ujęciu wartościowym w przeliczeniu na 1 mieszkańca, należy stwierdzić, że są one istotnie zróżnicowane. Największe środki na powiększanie swego majątku na mieszkańca przeznaczają w 2012 r. gminy dokonujące również największych wpłat na S_p . Zapewne w sytuacji, gdyby nie dokonywały one wpłat na część równoważącą subwencji ogólnej, wydatki te byłyby jeszcze wyższe. Gminy, które otrzymały natomiast najwięcej środków z części wyrównawczej i równoważającej subwencji, charakteryzowały się średnim poziomem wydatków majątkowych, znacznie niższym od gmin o najwyższym poziomie wskaźnika G . Gdyby nie otrzymywały tych środków, ograniczyłyby to ich możliwości inwestycyjne.

Dla zaprezentowania pełniejszego obrazu wielkości wpłat S_p oraz wydatków majątkowych w tabeli 7 przedstawiono 10 gmin o najwyższym wskaźniku G na mieszkańca i 10 o najniższym⁵.

Tabela 7. Wydatki majątkowe w gminach o najwyższym i najniższym wskaźniku G w 2012 r.

Gminy o najwyższym wskaźniku G	Wydatki majątkowe (mln zł)	Udział % W_m w W_o	W_m na 1 mieszkańca (zł)	Gminy o najniższym wskaźniku G	Wydatki majątkowe (mln zł)	Udział % W_m w W_o	W_m na 1 mieszkańca (zł)
Nowe Warpno ³	24,5	41,4	14 440,2	Potok Górny ²	2,7	16,5	494,1
Krynica Morska ¹	33,6	58,3	24 762,7	Radgoszcz ²	6,6	26,5	894,8
Kleszczów ²	29,5	17,7	6 037,3	Rusinów ²	1,5	11,9	336,7
Sztutowo ²	8,6	29,7	2345,5	Łukowica ²	4,4	13,0	452,3
Polkowice ³	53,5	20,1	1 964,2	Ropa ²	4,7	24,2	880,1
Tolkmicko ³	5,3	14,3	777	Mirów ²	0,06	0,6	16,2
Frombork ³	3,2	18,0	862	Czarny Dunajec ²	17,9	26,4	814,3
Suchy Las ²	28,2	27,3	1 828,4	Kazanów ²	0,6	4,5	126,3
Mielnik ²	4,5	23,4	1749,3	Domanice ²	1,0	12,5	385,6
Kobierzyce ²	35,2	35,1	2 014,8	Nowy Żmigród ²	1,0	4,1	108,9

¹ Gminy miejskie, ² gminy wiejskie, ³ gminy miejsko-wiejskie.

W_m – wydatki majątkowe, W_o – wydatki ogółem.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: [Gospodarka finansowa... 2013; Ministerstwo Finansów, Wskaźnik...].

Warto zauważyć, że wśród gmin charakteryzujących się najwyższym poziomem wskaźnika G występował także najwyższy poziom wydatków majątkowych (w tym w przeliczeniu na 1 mieszkańca), a w gminach o najniższym wskaźniku

⁵ Część gmin powtarza się z tabeli 6, zostały one zaznaczone kursywą.

G ich poziom był także najniższy, z pewnymi wyjątkami⁶. Stąd też trudno się zgodzić z wygłaszanymi tezami, iż to gminy bogate finansują możliwości inwestycyjne gmin najbiedniejszych, co powoduje, że poziom w tych drugich przekracza poziom pierwszych. Nie można także zapominać, iż realizacja usług publicznych wymaga ponoszenia przynajmniej w minimalnym zakresie wydatków na rozbudowę i modernizację infrastruktury. Gminy najbiedniejsze bez transferów wyrównawczych najprawdopodobniej w ogóle nie byłyby w stanie realizować wydatków majątkowych, a często nawet zapewnić finansowania obowiązkowych zadań publicznych. W związku z tym gminy najbogatsze muszą pogodzić się z faktem, iż w ramach solidarności z jednostkami najbiedniejszymi są zobligowane do oddawania części swoich dochodów. Kluczową kwestią pozostaje jednak optymalne „wyważenie” mechanizmów redystrybucji pionowej i poziomej dochodów JST w taki sposób, aby nie stanowiło to nadmiernej ingerencji w samodzielność finansową samorządu terytorialnego i nie ograniczało jego zdolności do realizacji zadań własnych, również tych związanych z aktywnością inwestycyjną⁷.

5. Zakończenie

W Polsce, podobnie jak w większości krajów Unii Europejskiej, funkcjonuje system wyrównywania dochodów gmin (i wszystkich pozostałych JST). Obejmuje on zarówno subwencje wypłacane z budżetu państwa, jak i ze środków wpłacanych przez jednostki najbogatsze. Pierwsze z nich kierowane są w rzeczywistości do jednostek najbiedniejszych, drugie są natomiast ściśle powiązane z określonym rodzajem wydatków.

Bez wątplenia uszczuplenie dochodów jednych gmin na rzecz innych zmniejsza ich możliwości inwestycyjne, a te, które otrzymują wsparcie, poprawiają swoją sytuację finansową. Należy jednak zwrócić uwagę na skalę udziału wpłat w odniesieniu do dochodów gmin obciążonych w największym stopniu wpłatą na rzecz części równoważącej. Analizując zaprezentowane w opracowaniu wielkości, można stwierdzić, iż są one nieznaczące w odniesieniu do całości dochodów. Inaczej kształtowałyby się one w porównaniu z dochodami podatkowymi, ale chcąc pokazać skalę zjawiska, celowo odniesiono je do dochodów ogółem. Trudno jest także zgodzić się z powszechnie wyrażaną opinią, że subwencjonowanie poziome wspiera jednostki

⁶ Dla zobrazowania tych zależności należałoby dokonać analizy w przekroju kilku lat, jednak charakter opracowania na to nie pozwala.

⁷ Postulat ten jest tym bardziej zasadny, że Trybunał Konstytucyjny 4 marca 2014 r. uznał, że przepisy o tzw. janosikowym są niezgodne z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej. Przeszanę one obowiązywać po 18 miesiącach od ogłoszenia wyroku. Według Trybunału przepisy te naruszają art. 167 Konstytucji, tzw. zasadę adekwatności, zgodnie z którą JST należy zapewnić udział w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań. Według TK konstrukcja mechanizmu wyrównawczego powinna gwarantować zachowania istotnej części dochodów własnych województw na realizację ich zadań własnych.

najbardziej niebezpieczny, bowiem sposób jego podziału nie uzależnia od wielkości osiągniętych dochodów.

Problemem pozostaje jednak w przypadku wszystkich JST sposób naliczania subwencji w oparciu o dane historyczne (sprzed 2 lat), co w dobie szybko zmieniających się uwarunkowań zewnętrznych powoduje problemy jednostek z wywiązywaniem się z obowiązku dokonywania wpłat, szczególnie widoczne w województwach, których system dochodów własnych wpływających na poziom wskaźnika *G* uzależniony jest od wpływów z podatku dochodowego od osób prawnych CIT.

Nie podważając konieczności funkcjonowania systemu wyrównywania dochodów JST, należy wprowadzić zmiany w całym systemie finansowania samorządu terytorialnego w Polsce, tak aby zapewnić najsłabszym jednostkom możliwości wykonywania nie tylko zadań bieżących, ale choć na minimalnym poziomie także działalności inwestycyjno-rozwojowej. Cel ten mógłby zostać osiągnięty dzięki „dokończeniu” decentralizacji finansów publicznych odpowiadającej stopniem dokonanej decentralizacji zadań publicznych, a zatem dzięki zwiększeniu stopnia adekwatności dochodów do przypisanych zadań oraz samodzielności finansowej JST. Konstrukcja systemu wyrównywania dochodów mogłaby zostać oparta na zestandaryzowanych jednostkowych kosztach usług publicznych, do których świadczenia zobowiązane są JST. Natomiast jednostki znajdujące się w najgorszej sytuacji dochodowej, ze względu na uwarunkowania od nich niezależne, powinny być wspierane dodatkowo. Dofinansowanie działalności tych jednostek powinno być realizowane na podstawie obiektywnych, mierzalnych kryteriów i powinno mieć charakter proefektywnościowy, tzn. premiiowane powinny być JST podejmujące działania poprawiające swoją sytuację (budujące własny potencjał dochodowy, przewyższając niekorzystne uwarunkowania).

Literatura

- Dane statystyczne dotyczące finansów gmin w Polsce w latach 2005-2012, http://www.stat.gov.pl/bdl/app/dane_podgrup.hier?p_id=154319&p_token=-1341464170.
- Europejska karta samorządu lokalnego, DzU z 1994, nr 124, poz. 607 z późn. zm.
- Gospodarka finansowa jednostek samorządu terytorialnego 2012, 2013*, GUS, Warszawa.
- Izdebski H., Nelicki A., Zachariasz I., 2012, *Finanse komunalne a konstytucja*, Studia i Materiały Trybunału Konstytucyjnego, t. XLIII, Warszawa.
- Końduła S. (red.), 2008, *Współczesne finanse i gospodarki jednostek samorządu terytorialnego*, Akademia Ekonomiczna w Poznaniu, Poznań.
- Ministerstwo Finansów, *Podział ostatecznej kwoty subwencji ogólnej dla gmin na 2012 r.*, http://www.mf.gov.pl/news1/-/asset_publisher/u7QN/content/id/2620186 (13.02.2014).
- Ministerstwo Finansów, *Wskaźnik G – podstawowych dochodów podatkowych na 1 mieszkańca gminy przyjęty do obliczania subwencji wyrównawczej na 2012 r.*, http://www.mf.gov.pl/news1/-/asset_publisher/u7QN/content/id/2620186].
- Podstawka M., 2012, *Ocena mechanizmów wyrównywania sytuacji dochodowej gmin*, Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska Lublin – Polonia, Sectio H, vol. XLVI, 3.

- Poniatowicz M., 2011, *O tym, jak kryzys finansowy podważył ideę redystrybucji poziomej dochodów w sektorze samorządowym*, Zeszyty Naukowe Polskiego Towarzystwa Ekonomicznego nr 10.
- Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2012 r. Informacja o wykonaniu budżetów JST*, Rada Ministrów, Warszawa 2013.
- System wpłat do budżetu państwa dokonywanych przez samorządy terytorialne z przeznaczeniem na wyrównanie dochodów innych samorządów, ze szczególnym uwzględnieniem problemu Warszawy i województwa mazowieckiego*, 2010, Kancelaria Senatu, Biuro Analiz i Dokumentacji, Dział Analiz i Opracowań Tematycznych, „Opinie i Ekspertyzy” OE 142, Warszawa.
- Świdorska A., 2011, *Ocena systemu subwencjonowania gmin w opinii władz samorządowych*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Przyrodniczo-Humanistycznego w Siedlcach, Seria Administracja i Zarządzanie nr 89.
- Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, DzU z 2010, nr 80, poz. 526 z późn. zm.

SYSTEM OF REVENUE EQUALIZATION AND INVESTMENT POSSIBILITIES OF COMMUNITIES IN POLAND

Summary: Carrying out the decentralization of state tasks and the establishing of local government was accompanied by the assignment of revenue sources to certain local self-government entities (LSEs). It turned out, however, that the revenue potential of LSEs was greatly diversified, and the LSEs that were in the poorest financial condition hardly carried out the assigned tasks. The implementation of vertical and horizontal equalization of LSE revenue was introduced pursuant to the Act of 26 November 1998 on the Incomes of Local Self-government Entities in 1999 and 2000, amended by the Act of 23 November 2003 on the Incomes of Local Self-government Entities. Data analysis on both the sums of compensatory transfers and the amount of income as well as running and property expenditures show that the compensatory system that is in force does not satisfy the financial needs of LSEs. It is reflected mainly in the field of property expenditures incurred to satisfy development needs of these entities, which, in turn, are to improve the living condition of population and to carry out economic activity. Therefore, the article aims to carry out the analysis of transfer sums and property expenditures, and to assess the subsidy system so as to support the LSEs which are in the poorest financial condition.

Keywords: compensatory subsidy, balancing subsidy, educational subvention, running expenditures, property expenditures, investment ability.