

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

**247**

# Finanse publiczne



pod redakcją  
**Jerzego Sokołowskiego**  
**Michała Sosnowskiego**  
**Arkadiusza Żabińskiego**



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu  
Wrocław 2012

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

Redakcja wydawnicza: Jadwiga Marcinek, Joanna Świrska-Korlub

Redakcja techniczna: Barbara Łopusiewicz

Korekta: Zespół

Łamanie: Beata Mazur

Projekt okładki: Beata Dębska

Publikacja jest dostępna na stronie [www.ibuk.pl](http://www.ibuk.pl)

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

Kopiowanie i powielanie w jakiegokolwiek formie  
wymaga pisemnej zgody Wydawcy

© Copyright by Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu  
Wrocław 2012

**ISSN 1899-3192**

**ISBN 978-83-7695-213-0**

Wersja pierwotna: publikacja drukowana

Druk: Drukarnia TOTEM

## Spis treści

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

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

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

## Summaries

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

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

---

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

**Jarosław Olejniczak**

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

---

## WSKAŹNIK PODSTAWOWYCH DOCHODÓW PODATKOWYCH NA MIESZKAŃCA A POZIOM ROZWOJU GMIN – NA PRZYKŁADZIE WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

---

**Streszczenie:** Celem artykułu jest analiza zasadności przyjmowania wskaźnika podstawowych dochodów podatkowych (PDP) *per capita* jako wyznacznika do naliczania kwoty podstawowej oraz kwoty uzupełniającej części wyrównawczej subwencji ogólnej. Do osiągnięcia tak zdefiniowanego celu w artykule na podstawie dostępnej literatury przedmiotu skonstruowano wskaźniki rozwoju gmin, które następnie zestawiono z wskaźnikami PDP *per capita* w poszczególnych gminach. W efekcie porównania wskaźników zaproponowano podział gmin na cztery kategorie wskazujące na zapotrzebowanie na subwencję o charakterze wyrównawczym.

**Słowa kluczowe:** subwencje, samorząd gminny, poziom rozwoju gmin.

### 1. Wstęp

Subwencje ogólne w literaturze przedmiotu ujmowane są jako strumienie pieniężne z budżetu państwa do budżetów jednostek samorządu terytorialnego, których celem jest zasilenie budżetu JST w określoną pulę środków, bez bezpośredniego związania ich z faktycznym zadaniem do wykonania. Często podkreślane jest, iż subwencje te mają stanowić wsparcie dla budżetów samorządów w realizacji ich zadań ogólnych<sup>1</sup>. Wsparcie to wynikać może z różnorodnych przesłanek i zależy przede wszystkim od przyjętego modelu finansowania samorządów w danym państwie. Podstawową rolą takich strumieni pieniężnych może być wyrównywanie dysproporcji między podmiotami tego samego szczebla. Zasadą przekazywania środków w ramach subwencji ogólnych jest brak konieczności rozliczania się jednostek samorządu terytorialnego z ich wykorzystania (pod względem kierunków). Jest to o tyle istotne, że często w sposobie kalkulacji subwencji ogólnej pojawiają się elementy noszące cechy zadaniowe (stanowiące podstawę kalkulacji), z którymi wiązana jest ilość środków przyznanych w ramach subwencji.

---

<sup>1</sup> Por. np.: E. Kornberger-Sokołowska, *Decentralizacja finansów publicznych a samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego*, Liber, Warszawa 2001, s. 105.



Przyjęte rozwiązania w zakresie konstrukcji subwencji ogólnej (pomijając aspekt oświatowy subwencji) wydatnie koncentrują się na równoważeniu i uzupełnianiu dochodów gmin przy wykorzystaniu wskaźnika podstawowych dochodów podatkowych jako bazy dla wyliczenia zapotrzebowania na subwencję przez gminy. Jednocześnie w celu skorygowania różnic w kosztach dostarczania usług publicznych w poszczególnych gminach wykorzystuje się w kalkulacjach wskaźnik gęstości zaludnienia oraz wskaźniki dotyczące poziomu wypłaty dodatków mieszkaniowych. Powstaje zatem pytanie o adekwatność tak sformułowanego kryterium rozdziału środków wskazywanych w literaturze przedmiotu funkcji subwencji oraz rzeczywistego zapotrzebowania na środki wynikającego z osiągniętego poziomu rozwoju społeczno-ekonomicznego przez każdą z gmin. Istnieje bowiem możliwość, iż gminy o niskich wskaźnikach PDP mogą posiadać relatywnie wyższy poziom rozwoju społeczno-gospodarczego niż gminy o wyższym wskaźniku PDP, a co za tym idzie niższym poziomie subwencjonowania. Celowe wydaje się więc postawienie pytania o zasadność przyjmowania wskaźnika podstawowych dochodów podatkowych (PDP) *per capita* jako wyznacznika do naliczania kwoty podstawowej oraz kwoty uzupełniającej części wyrównawczej subwencji ogólnej. Odpowiedź na tak postawione pytanie jest zasadniczym celem niniejszego artykułu. Aby osiągnąć cel artykułu, skonstruowano, w oparciu na dostępnej literaturze przedmiotu, wskaźniki rozwoju gmin, które następnie zestawiono z wskaźnikami PDP *per capita* w poszczególnych gminach. W efekcie porównania wskaźników zaproponowano podział gmin na cztery kategorie wskazujące na stopień zapotrzebowania na subwencję o charakterze wyrównawczym.

## 2. Ujęcia definicyjne subwencji ogólnych oraz poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego w gminach

Rozważania poświęcone adekwatności przyjętych w polskim systemie finansów publicznych metod wyznaczania wielkości subwencji ogólnej dla gmin w stosunku do poziomu rozwoju społeczno-ekonomicznego należy rozpocząć od zdefiniowania poddawanych analizie obszarów.

Subwencje, jako forma finansowania jednostek samorządu terytorialnego w Polsce od początku lat 90. XX wieku, są przedmiotem wielu opracowań naukowych<sup>2</sup>. Jedną z najczęściej cytowanych w literaturze przedmiotu definicji subwencji zaproponował Z. Ofiarski<sup>3</sup>. Rozgraniczając dotacje i subwencje, przyjął on, iż „subwencja przeznaczona jest do równoważenia budżetu, natomiast dotacja celowa jest związana z koniecznością realizacji określonych zadań”. Rozwijając swoją myśl, skonstatował, iż „subwencja ogólna powinna być źródłem środków finansowych

<sup>2</sup> Por. J. Olejniczak, *Subwencje ogólne i dotacje celowe jako źródła dochodów jednostek samorządu terytorialnego*, rozprawa doktorska, AE, Wrocław 2006, maszynopis powielony.

<sup>3</sup> Z. Ofiarski, *Subwencje i dotacje jednostek samorządu terytorialnego*, Difin, Warszawa 2002, s. 23-27.

wówczas, gdy nie istnieją możliwości rozwoju źródeł dochodów własnych, a cele i zasady subwencjonowania są precyzyjnie określone z punktu widzenia zapewnienia dochodów odpowiednich do zadań”. Z kolei P. Swianiewicz<sup>4</sup> wskazuje, iż subwencje to transfery nieprzeznaczone na konkretny cel, o których wykorzystaniu decyduje samorząd. Natomiast J. Glumińska-Pawlic oraz K. Sawicka<sup>5</sup> wskazują, iż „dotacje i subwencje są instrumentami służącymi wyrównywaniu różnic w zakresie potencjału dochodowego i potrzeb, stanowiąc swoiste i konieczne uzupełnienie innych sposobów podziału środków pomiędzy poszczególne szczeble samorządu terytorialnego”.

Tak zróżnicowane definiowanie subwencji skłania do zastanowienia nad funkcjami, które pełnią. W odniesieniu do subwencji najczęściej wskazywane są funkcja regulacyjna (wyrównawcza) oraz funkcja pobudzająca i dynamizująca (stymulacyjna)<sup>6</sup>. Pierwsza z funkcji, polegająca na ograniczaniu rozbieżności terytorialnych w możliwości dostępu do określonych rodzajów dóbr publicznych i wynikających z tego faktu sprzeczności i konfliktów między społecznościami lokalnymi, w szczególności odnosi się do niwelowania dysproporcji w zasileniach budżetów jednostek samorządu terytorialnego mających swe podłoże w różnym potencjale finansowym tych jednostek. Jednak, obok niwelowania dysproporcji finansowych, istotne jest tu zachowanie zrównoważonej terytorialnie struktury realizowanych zadań o charakterze społeczno-edukacyjnym wynikających z ustawowo przypisanych państwu, a przekazanych jednostkom samorządu terytorialnego funkcji.

Druga z wymienionych funkcji odnosi się do aktywizacji, wzmocnienia bądź utrwalania potencjału finansowego danej jednostki terytorialnej. Wiąże się to z zapewnieniem środków na wdrażanie przez jednostki samorządu terytorialnego planów rozwoju lokalnego czy też regionalnego. To właśnie dzięki realizacji tej funkcji samorządy mogą w długim okresie zwiększać dochody własne<sup>7</sup>.

Przedstawiony we wstępie cel pracy, wynikający z postawionego pytania badawczego, wymaga także zdefiniowania pojęcia rozwoju społeczno-ekonomicznego (lokalnego) w gminie. Pojęcie rozwoju potocznie utożsamiane jest z całokształtem (zarówno pozytywnych, jak i negatywnych) zmian zachodzących w danej dziedzinie, danym obszarze. Zgodnie z definicją słownikową rozwój to „proces zmian prowadzący do ulepszenia czegoś, zwiększenia czegoś, osiągnięcia wyższego poziomu, postęp”<sup>8</sup>. Jednocześnie definiowane są pojęcia rozwoju gospodarczego jako „jako-

<sup>4</sup> P. Swianiewicz, *Finanse samorządowe-koncepcje, realizacja, polityka*, Municipium, Warszawa 2011, s. 88.

<sup>5</sup> J. Glumińska-Pawlic, K. Sawicka, *Budżet jednostki samorządu terytorialnego*, Zachodnie Centrum Organizacji, Zielona Góra 2002, s. 91.

<sup>6</sup> L. Patrzalek, *Finanse samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo UE, Wrocław 2010, s. 202.

<sup>7</sup> Szerzej o wieloaspektowości wykorzystania subwencji zob. np. J. Olejniczak, *Subwencje ogólne i dotacje celowe z budżetu państwa do budżetów JST – problem skutków ich stosowania i wpływu na samodzielność finansową JST*, [w:] *Współczesne problemy finansów i gospodarki jednostek samorządu terytorialnego*, red. L. Patrzalek, Wydawnictwo AE, Poznań 2008, s. 57 i dalsze.

<sup>8</sup> *Popularny słownik języka polskiego*, red. J. Dunaj, Wydawnictwo Wilga, Warszawa 2001, s. 612.

ściowych i strukturalnych zmian w gospodarkach narodowych będących efektem wzrostu gospodarczego<sup>9</sup> oraz rozwoju społecznego jako „ciągłego procesu istotnych, koniecznych i nieodwracalnych przemian, którym ulega społeczeństwo”<sup>10</sup>. Natomiast w literaturze przedmiotu pojawia się wiele prób zdefiniowania pojęcia rozwoju społeczno-gospodarczego na poziomie zarówno całego państwa, regionów, jak i lokalnym<sup>11</sup>. Większość z nich wskazuje na bardzo szeroki zakres tego pojęcia<sup>12</sup>, przy czym można tu przytoczyć koncepcję zaproponowaną przez D. Strahl<sup>13</sup> wskazującą, iż jest to oddziaływanie instytucji świadczących usługi społeczne, środowiska zamieszkiwania, zjawisk ogólnoeconomicznych na warunki życia jego obywateli. Zestawiając wszystkie wymienione definicje rozwoju społeczno-ekonomicznego gminy z katalogiem zadań własnych gminy, należy zauważyć, iż wpisują się one idealnie w proponowany model. Reasumując, można przyjąć, iż o poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego na terenie gminy decydować będą w istotnym stopniu efekty realizacji usług publicznych przez daną gminę<sup>14</sup>.

### 3. Metodyka badania

Analiza przyjmowanych w literaturze przedmiotu do konstrukcji modelu zmiennych prowadzi do wniosku, iż przy założeniu braku własnych badań terenowych (np. sondaży, ankiet itd.) wykorzystywane są ogólnodostępne dane GUS dotyczące poszczególnych gmin. Zaliczyć można do nich m.in. dane dotyczące przyrostu naturalnego, odsetka bezrobotnych w liczbie ludności w wieku produkcyjnym, saldo migracji, liczbę osób korzystających z punktów zbiorowego zakwaterowania, dochody na mieszkańca, liczbę podmiotów gospodarczych na 1000 mieszkańców<sup>15</sup>. W literaturze przedmiotu powszechne jest przyjmowanie jako cech cząstkowych do budowy

<sup>9</sup> *Nowy leksykon PWN*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1998, s. 1505,

<sup>10</sup> Tamże, s. 1505.

<sup>11</sup> Np. szerokiego przeglądu literatury dokonał P. Churski, *Czynniki rozwoju regionalnego i polityka regionalna w Polsce w okresie integracji z Unią Europejską*, Wydawnictwo Naukowe UAM, Poznań, 2008, s. 31 i dalsze; zobacz także J. Parysek, *Podstawy gospodarki lokalnej*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu w Poznaniu, Poznań 2001, s. 45 oraz A. Wojewódzka, *Rozwój jednostek terytorialnych – rozważania definicyjne i sposoby pomiaru*, [w:] M. Stawicki, *Fundusze europejskie w gminach. Rozwój lokalny, wykorzystanie środków UE, rekomendacje dla samorządów*, Warszawa 2009, s. 6 i dalsze.

<sup>12</sup> Szerzej o wielości definicji zob. M. Klimek, *Zrównoważony rozwój lokalny*, Eko Press, Białystok 2010, s. 248 i dalsze.

<sup>13</sup> *Taksonomia struktur w badaniach regionalnych*, red. D. Strahl, Wydawnictwo AE, Wrocław 1998.

<sup>14</sup> Podobny pogląd można odnaleźć w pracy: M. Klimek, wyd. cyt., s. 62: „celem istnienia i działania lokalnej wspólnoty samorządowej jest poprawa jakości życia mieszkańców gminy (...) poprzez realizację określonych zadań mających na celu zaspokojenie potrzeb zbiorowych oraz zapewnienie trwałego i zrównoważonego rozwoju”.

<sup>15</sup> Por. np. *Potencjał rozwojowy wybranych gmin w Polsce*, red. E. Okoń-Horodyńska, Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2011, s. 13 i dalsze.

mierników syntetycznych zmiennych opisujących efekty wykonywania zadań przez jednostki samorządu terytorialnego<sup>16</sup>. Jednocześnie należy podkreślić, iż wielu autorów wykorzystuje do pomiaru rozwoju lokalnego od kilku do kilkunastu zmiennych składających, za pomocą których budowane są syntetyczne wskaźniki rozwoju lokalnego. Przykładem znacznie szerszego wykorzystania zmiennych jest *Urban Audit*<sup>17</sup> jednak obejmujący badaniem jakość życia (a więc kategorię powiązaną z poziomem rozwoju), który wykorzystuje około 100 wskaźników obiektywnej jakości życia. Poważnym ograniczeniem konstrukcji syntetycznej miary rozwoju jest dostępność odpowiednio pełnych danych<sup>18</sup>.

Konkludując, można przyjąć, iż do zgodnego z powszechną praktyką przeprowadzenia analizy do budowy wskaźnika syntetycznego poziomu rozwoju gminy należałoby wykorzystać zmienne najczęściej przyjmowane w literaturze zmienne, na kształtowanie się których dana gmina może skutecznie oddziaływać, oraz jednocześnie takie, które wynikają z zadań przypisanych gminom. Powinny one także odzwierciedlać wymiary aktywności gmin<sup>19</sup> związane z ich poziomem rozwoju.

Do osiągnięcia celu badania, jakim jest określenie relacji między poziomem wskaźników PDP na mieszkańca a poziomami rozwoju społeczno-gospodarczego gmin, przyjęto następujące założenia. Po pierwsze wskaźniki PDP na mieszkańca, jako wartości „opóźnione” w czasie (co wynika z konstrukcji miernika PDP), ustalane są na podstawie komunikatów Ministerstwa Finansów z opóźnieniem dwuletnim w stosunku do wskaźników poziomu rozwoju. Oznacza to, iż np. wskaźnik PDP ogłoszony na rok 2006 obrazuje sytuację z roku 2004 i z takim wskaźnikiem poziomu rozwoju będzie porównywany. Po drugie wskaźniki poziomu rozwoju gmin wyliczone zostaną przy zastosowaniu procedury obejmującej analizę i wybór z dostępnych w Banku Danych Lokalnych GUS zmiennych spełniających opisane powyżej warunki z lat 2004, 2006, 2008, 2010, następnie analizę i wyodrębnienie (spośród dostępnych) zmiennych niemających charakteru zmiennych quasi-stałych, eliminację spośród pozostałych zmiennych o wysokim stopniu korelacji, standaryzację cech zmiennych, wyznaczenie dla poszczególnych gmin miar rozwoju zgodnie z metodą Hellwiga<sup>20</sup> (taksonomiczną miarą rozwoju) oraz uszeregowanie ich. W konsekwencji uzyskane wyniki pozwolą na stwierdzenie, czy istnieje korelacja między wskaźnikami poziomu rozwoju gmin a wielkością PDP w kolejnych latach. Jednocześnie zostanie przeprowadzona analiza związku powiązania badanych cech w oparciu

<sup>16</sup> Por. np. *Gospodarka regionalna i lokalna w Polsce. Czynniki i bariery*, red. Z. Strzelecki, Oficyna Wydawnicza Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa 2011, s. 49 i dalsze.

<sup>17</sup> *Urban Audit 2008*, maszynopis powielony.

<sup>18</sup> Por. E. Sobczak, *Zróżnicowanie poziomu i dynamiki czynników rozwoju gmin i powiatów w ramach województw*, Oficyna Wydawnicza Politechniki Warszawskiej, Warszawa 2010, s. 10.

<sup>19</sup> Por. np. A. Szewczuk w: B. Filipiak, M. Kogut, A. Szewczuk, M. Ziolo, *Rozwój lokalny i regionalny*, Fundacja na rzecz Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2005, s. 29.

<sup>20</sup> Z. Hellwig, *Zastosowanie metody taksonomicznej do typologicznego podziału krajów ze względu na poziom rozwoju oraz zasoby i strukturę wykwalifikowanych kadr*, „Przegląd Statystyczny”, 15.04.1968.

o dokonany podział na gminy o wysokim, średnim i niskim poziomie rozwoju oraz równoległy podział według ustawowych kryteriów procentowych podlegania mechanizmowi subwencyjnemu przez gminy.

Pierwszy etap badań obejmował analizę literatury przedmiotu. Na tej podstawie wytypowano zestaw 14 zmiennych, do których zaliczono: odsetek radnych z wykształceniem wyższym, przyrost naturalny, saldo migracji w relacji do liczby ludności gminy, zasoby mieszkaniowe w gminie ogółem w stosunku do liczby ludności gminy, liczbę dodatków mieszkaniowych wypłaconych w gminie w stosunku do liczby ludności, odsetek korzystających z oczyszczalni ścieków, odsetek korzystających z instalacji wodociągowej, odsetek mieszkańców korzystających z instalacji kanalizacyjnej, wskaźnik komputeryzacji szkół podstawowych, wskaźnik komputeryzacji szkół gimnazjalnych, udział bezrobotnych zarejestrowanych w liczbie ludności w wieku produkcyjnym, wskaźnik ludności na jedną placówkę biblioteczną, podmioty wpisane do rejestru REGON na 10 tys. ludności, dochody własne na mieszkańca.

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

$$V_j = \frac{S_j}{\bar{x}_j}, \quad (1)$$

gdzie:  $V_j$  – współczynnik zmienności dla  $j$ -tej zmiennej,  $S_j$  – odchylenie standardowe dla  $j$ -tej zmiennej, wyliczone według (2):

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

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

W następnej kolejności zbudowano macierz współczynników korelacji liniowej Pearsona (3).

$$r_{xy} = \frac{\sum_{i=1}^n (x_j - \bar{x})(y_j - \bar{y})}{\sqrt{\sum_{i=1}^n (x_j - \bar{x})^2 \sum_{i=1}^n (y_j - \bar{y})^2}}, \quad (3)$$

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

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

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

$$X = \begin{bmatrix} x_{11} & x_{12} & \dots & x_{1m} \\ x_{21} & x_{22} & \dots & x_{2m} \\ \dots & \dots & \dots & \dots \\ x_{n1} & x_{n2} & \dots & x_{nm} \end{bmatrix}, \quad (4)$$

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

$$z_{ij} = \frac{(x_{ij} - \bar{x}_j)}{S_j}, \quad (5)$$

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

$$Z = \begin{bmatrix} z_{11} & z_{12} & \dots & z_{1m} \\ z_{21} & z_{22} & \dots & z_{2m} \\ \dots & \dots & \dots & \dots \\ z_{n1} & z_{n2} & \dots & z_{nm} \end{bmatrix}. \quad (6)$$

Na podstawie powyższych danych wyznaczono wzorzec rozwoju o współrzędnych standaryzowanych  $z_{01}, z_{02}, \dots, z_{0m}$  zgodnie z metodą taksonomicznego wzorca rozwoju Hellwiga, uwzględniając podział na stymulanty i destymulanty. Za destymulanty uznano wskaźniki komputeryzacji szkół podstawowych, udział bezrobotnych zarejestrowanych w liczbie ludności w wieku produkcyjnym oraz wskaźnik ludności na jedną placówkę biblioteczną. Następnie dla każdej gminy wyliczono miarę rozwoju zgodnie ze wzorem:

$$d_i = 1 - \frac{D_{i0}}{D_0}, \quad (7)$$

gdzie:

$$D_{i0} = \sqrt{\sum_{i=1}^m (z_{ij} - z_0)^2}, \quad (8) \text{ (odległość od wzorca)}$$

$$D_0 = \bar{D}_0 + 2S_0, \quad (9)$$

$$\bar{D}_0 = n^{-1} \sum_{i=1}^n D_{i0}, \quad (10)$$

$$S_0 = \sqrt{n^{-1} \sum_{i=1}^n (D_{i0} - \bar{D}_0)^2}, \quad (11)$$

W powyższy sposób wyznaczono wskaźniki syntetyczne w latach 2004, 2006, 2008, 2010 dla każdej z gmin.

#### 4. Wyniki badań

Podstawowym celem badania była próba odpowiedzi na pytanie o istnienie związku między wskaźnikiem PDP *per capita* a poziomem rozwoju danej gminy. Zestawienie danych z kolejnych okresów dotyczących tych dwóch obszarów oraz analiza wartości korelacji między nimi (wsp. korelacji Pearsona) wskazuje na istnienie pewnego stopnia powiązania między nimi. W kolejnych badanych okresach wartość współczynnika korelacji wynosiła 0,500, 0,656, 0,686, 0,615. Może oznaczać to, iż stosowanie wskaźnika PDP z punktu widzenia omówionych wcześniej funkcji subwencji nie jest do końca słuszne, jak bowiem wskazują uzyskane wyniki, nie istnieje bardzo silny związek między wskaźnikiem PDP na mieszkańca w gminach a poziomem ich rozwoju.

Alternatywnym sposobem umożliwiającym próbę oceny adekwatności wskaźnika PDP do poziomu rozwoju danej gminy może być porównanie poziomu PDP *per capita* do wartości średniej krajowej oraz ustawowych progów „dofinansowania” z ustalonym w wyniku badań poziomem rozwoju. W tym celu wyodrębniono z badanej populacji cztery kategorie gmin pod względem pierwszego kryterium oraz trzy kategorie pod względem drugiego, przy czym zastosowano podział na gminy o wysokim poziomie rozwoju – w jednostkach, w których wskaźnik rozwoju był większy od średniej, plus odchylenie standardowe, o średnim poziomie rozwoju – gdy wskaźnik mieścił się w przedziale +/- odchylenia standardowego od średniej, oraz gminy o niskim poziomie rozwoju, gdzie był niższy niż średnia, minus odchylenie standardowe (tab. 1).

**Tabela 1.** Liczba gmin w poszczególnych kategoriach w latach 2004, 2006, 2008, 2010

PDP/rok	Wysoki poziom rozwoju				Średni poziom rozwoju				Niski poziom rozwoju			
	'04	'06	'08	'10	'04	'06	'08	'10	'04	'06	'08	'10
Powyżej 150% średniej	8	8	9	8	1	0	1	3	0	0	0	0
Między 92% a 150% średniej	7	11	9	11	33	36	35	29	2	0	0	1
Między 75% a 92% średniej	3	1	1	5	45	28	38	31	6	1	5	3
Między 42% a 75% średniej	1	1	1	0	50	63	53	60	10	17	14	15

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań i danych BDL GUS.

Dane zawarte w tab. 1 wskazują, że widoczny jest podział gmin na charakterystyczne grupy. Po pierwsze gminy o wysokim poziomie rozwoju oraz ponadprzeciętnych PDP na mieszkańca. Tych gmin w kolejnych okresach było od 8 do 9. Po drugie gminy o średnim poziomie rozwoju i dochodach PDP *per capita* mieszczących się między 92 a 150% średniej krajowej. W kolejnych latach było ich między 29 a 36, przy czym spadek odnotowano w ostatnim okresie badawczym – co było spowodowane zmniejszeniem się dochodów JST na skutek trwania kryzysu. Zauważyć można, że występowała także dość liczna grupa gmin o niższych PDP *per capita* (nawet poniżej 75% średniej krajowej – np. Janowice Wielkie), których wskaźnik poziomu rozwoju sytuował je w grupie najbardziej rozwiniętych. Odnotować należy, iż sukcesywnie (poza rokiem 2008) wzrastała ich liczba – od 11 w roku 2004 do 16 w 2010 r. W przypadku gmin o średnim poziomie rozwoju należy zauważyć, iż w zasadzie stała była liczba gmin osiągających PDP *per capita* poniżej ustawowego progu 92% – w latach 2006, 2008, 2010 było to 91 gmin. Widoczne jest jednocześnie stabilizowanie się liczby gmin (o średnim poziomie rozwoju) o dochodach w przedziale 92-150% oraz powyżej 150% średniej krajowej. Niewielki odsetek gmin objętych badaniem zaliczony został do ostatniej z grup poziomu rozwoju. W przypadku tych gmin związek między poziomem PDP *per capita* a poziomem rozwoju wydawał się oczywisty. Z zestawienia wynika, iż w przeważającej większości z nich (około 14) odnotowano PDP *per capita* na poziomie kwalifikującym je do subwencjonowania, przy czym w głównej mierze były to dochody nieprzekraczające 75% średniej krajowej. Należy podkreślić, iż następowała tu niewielka wymiana miejsc między gminami w kolejnych okresach (głównie pod względem PDP). W całym badanym okresie tylko dwie gminy zostały zaliczone do najsłabszych pod oboma względami. Były to gmina miejsko-wiejska Bolków i gmina wiejska Stara Kamienica.

## 5. Podsumowanie

Przedstawiona analiza zmusza do zastanowienia się nad racjonalnością funkcjonowania obecnego systemu subwencjonowania JST w ramach badanego obszaru subwencji. Jest oczywiste, iż zaprezentowane wyniki badań mogą stanowić jedynie przyczynek do dyskusji o roli subwencji jako mechanizmu wyrównawczego. Z jednej strony należy być świadomym, iż w badaniu wykorzystane zostały jednak arbitralnie wybrane wskaźniki do budowy wzorca rozwoju, co może mieć istotny wpływ na obraz sytuacji. Założenie przyjęte w badaniu o niewliczaniu zmiennych o, rzec można, charakterze sezonowym – takich jak udział środków UE budżecie, procent wydatków majątkowych inwestycyjnych w budżecie itd., wynikało przede wszystkim z istotnej zmienności tychże w kolejnych latach. Jednocześnie skutek wspomnianych widoczny jest we wskazanych obszarach „materialnych”. Także odstąpienie od mierników typu „gęstość sieci drogowej na 100 km<sup>2</sup>” podyktowane było różnicami w zapotrzebowaniu na taką sieć różniącym poszczególne gminy. Niemniej jednak w literaturze przedmiotu wspomniane wartości brane są pod uwagę przy bu-



dowie mierników rozwoju czy też rankingów gmin. Wyniki badań mogą posłużyć do wyodrębnienia czterech grup gmin ze względu na kryterium zapotrzebowania na środki (tab. 2).

**Tabela 2.** Zapotrzebowanie gmin na subwencje w zależności od dochodów i poziomu rozwoju

Gminy o wysokich dochodach i wysokim wskaźniku rozwoju Niewymagające wsparcia	Gminy o wysokich dochodach i niskim poziomie rozwoju Wymagające wsparcia w określonych obszarach
Gminy średnich lub niskich dochodach i średnim poziomie rozwoju Niewymagające wsparcia	Gminy o średnich lub niskich dochodach i niskim poziomie rozwoju Wymagające całościowego wsparcia

Źródło: opracowanie własne.

Można oczekiwać, iż zaproponowany podział na cztery kategorie gmin, łącząc dwa różne podejścia do zapotrzebowania na subwencje, umożliwić mógłby istotne zmniejszenie (analogicznie jak w modelowym przykładzie woj. dolnośląskiego nawet z około 115 do około 18 – w zależności od stopnia wsparcia) liczby beneficjentów mechanizmu wyrównawczego subwencji ogólnej – do tych najbardziej potrzebujących, a co za tym idzie: spowodować trafniejsze z punktu widzenia potrzeb gmin dedykowanie środków. Kwestią otwartą pozostanie jednak dobranie jak najlepszego sposobu pomiaru wskaźnika rozwoju akceptowalnego przez przedstawicieli gmin.

## Literatura

- Churski P., *Czynniki rozwoju regionalnego i polityka regionalna w Polsce w okresie integracji z Unią Europejską*, Wydawnictwo Naukowe UAM, Poznań 2008.
- Filipiak B., Kogut M., Szewczuk A., Ziolo M., *Rozwój lokalny i regionalny*, Fundacja na rzecz Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2005.
- Glumińska-Pawlic J., Sawicka K., *Budżet jednostki samorządu terytorialnego*, Zachodnie Centrum Organizacji, Zielona Góra 2002.
- Hellwig Z., *Zastosowanie metody taksonomicznej do typologicznego podziału krajów ze względu na poziom rozwoju oraz zasoby i strukturę wykwalifikowanych kadr*, „Przegląd Statystyczny”, 15.04.1968.
- Klimek M., *Zrównoważony rozwój lokalny*, Eko Press, Białystok 2010.
- Kornberger-Sokołowska E., *Decentralizacja finansów publicznych a samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego*, Liber, Warszawa 2001.
- Nowy leksykon PWN*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1998.
- Ofiński Z., *Subwencje i dotacje jednostek samorządu terytorialnego*, Difin, Warszawa 2002.
- Olejniczak J., *Subwencje ogólne i dotacje celowe z budżetu państwa do budżetów JST – problem skutków ich stosowania i wpływu na samodzielność finansową JST*, [w:] *Współczesne problemy finansów i gospodarki jednostek samorządu terytorialnego*, red. L. Patrzałek, Wydawnictwo AE, Poznań 2008.

- Olejniczak J., *Subwencje ogólne i dotacje celowe jako źródła dochodów jednostek samorządu terytorialnego*, rozprawa doktorska, AE, Wrocław 2006, maszynopis powielony.
- Parysek J., *Podstawy gospodarki lokalnej*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu w Poznaniu, Poznań 2001.
- Patrzalek L., *Finanse samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo UE, Wrocław 2010.
- Popularny słownik języka polskiego*, red. J. Dunaj, Wydawnictwo Wilga, Warszawa 2001.
- Potencjał rozwojowy wybranych gmin w Polsce*, red. E. Okoń-Horodyńska, Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2011.
- Sobczak E., *Zróżnicowanie poziomu i dynamiki czynników rozwoju gmin i powiatów w ramach województw*, Oficyna Wydawnicza Politechniki Warszawskiej, Warszawa 2010.
- Swianiewicz P., *Finanse samorządowe – koncepcje, realizacja, polityka*, Municipium, Warszawa 2011.
- Taksonomia struktur w badaniach regionalnych*, red. D. Strahl, Wydawnictwo AE, Wrocław 1998.
- Urban Audit 2008*, maszynopis powielony.
- Wojewódzka A., *Rozwój jednostek terytorialnych – rozważania definicyjne i sposoby pomiaru*, [w:] M. Stawicki, *Fundusze europejskie w gminach. Rozwój lokalny, wykorzystanie środków UE, rekomendacje dla samorządów*, Warszawa 2009.

## **BASIC TAX INCOME PER CAPITA VERSUS THE LEVEL OF DEVELOPMENT OF MUNICIPALITIES – THE EXAMPLE OF LOWER SILESIA VOIVODESHIP**

**Summary:** The main goal of this paper is to analyze the merits of adopting the basic tax income (PDP) per capita as an indicator for calculating parts of general grant. To achieve this objective, on basis of available literature there were constructed the indicators of development of municipalities, which were then compared with the PDP per capita rates in various municipalities. As a result of comparison of indicators there was proposed division of municipalities into four categories, indicating a need for a countervailing subsidy.

**Keywords:** general grants, local government, local development.