

# PRACE NAUKOWE

Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu

# RESEARCH PAPERS

of Wrocław University of Economics

Nr 326

## Zarządzanie finansami firm – teoria i praktyka

Redaktorzy naukowi  
Adam Kopiński, Agnieszka Bem



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu  
Wrocław 2014

Redaktor Wydawnictwa: Jadwiga Marcinek  
Redaktor techniczny: Barbara Łopusiewicz  
Korektor: Barbara Łopusiewicz  
Łamanie: Małgorzata Czupryńska  
Projekt okładki: Beata Dębska

Publikacja jest dostępna w Internecie na stronach:  
[www.ibuk.pl](http://www.ibuk.pl), [www.ebscohost.com](http://www.ebscohost.com),  
w Dolnośląskiej Bibliotece Cyfrowej [www.dbc.wroc.pl](http://www.dbc.wroc.pl),  
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 2014

**ISSN 1899-3192**  
**ISBN 978-83-7695-412-7**

Wersja pierwotna: publikacja drukowana

Druk: Drukarnia TOTEM

## Spis treści

<b>Wstęp</b> .....	9
<b>Iwona D. Czechowska:</b> Kondycja gospodarstw domowych i konsumentów (60+) oraz uwarunkowania rynkowe ich zachowań .....	11
<b>Joanna Duda:</b> Działalność finansowa i inwestycyjna polskich MSP w kontekście międzynarodowym .....	21
<b>Ewa Dziawgo:</b> Hybrydowa opcja collar – analiza własności .....	35
<b>Anna Feruś:</b> Rola i znaczenie metody granicznej analizy danych w szacowaniu ryzyka kredytowego przedsiębiorstw .....	49
<b>Beata Guziejewska:</b> Polityka kształtowania dochodów samorządu terytorialnego w świetle wybranych koncepcji teoretycznych.....	60
<b>Marcin Jamroży, Agnieszka Kopeć, Stephan Kudert:</b> Opodatkowanie opcji pracowniczych w relacji polsko-niemieckiej.....	71
<b>Jacek Jaworski:</b> Luki w zarządczych informacjach finansowych a zmiany przychodów i zysków małych przedsiębiorstw w Polsce. Wyniki badań...	82
<b>Marta Kacprzyk:</b> Kierunki zmian marży zysku operacyjnego spółek wchodzących na rynek regulowany GPW w Warszawie .....	93
<b>Jerzy Kitowski:</b> Metody oceny kondycji finansowej przedsiębiorstw budowlanych.....	104
<b>Marzena Krawczyk:</b> Wydatki przedsiębiorstw na działalność badawczo-rozwojową a pomiar innowacyjności .....	115
<b>Jarosław Kubiak:</b> Ryzyko kredytowe a wykorzystanie długu krótkoterminowego przez przedsiębiorstwa.....	123
<b>Agnieszka Kuś, Magdalena Hodun:</b> Determinanty kształtowania się wskaźnika EPS wybranych spółek przemysłu spożywczego i metalowego – ujęcie modelowe .....	133
<b>Justyna Łukomska-Szarek:</b> Operacyjna i całkowita zdolność do rozwoju samorządów terytorialnych państw Grupy Wyszehradzkiej.....	143
<b>Przemysław Panfil:</b> Czy Polsce potrzebny jest Pakt Fiskalny? .....	154
<b>Agnieszka Pawłowska:</b> Identyfikacja zagrożeń związanych z ryzykiem przerwy w działalności gospodarczej małych i średnich przedsiębiorstw.....	163
<b>Joanna Pawłowska-Tyszko, Michał Soliwoda:</b> Stan rozwoju rolnictwa a system podatkowy wybranych państw UE .....	171
<b>Agnieszka Perepeczo:</b> Reakcja inwestorów na decyzje o wypłacie dywidendy a kryzys finansowy .....	184

<b>Aleksandra Pieloch-Babiarz:</b> Wysokość pieniężnych wypłat dywidendy a kształtowanie się kursu giełdowego akcji spółek w pierwszym dniu notowań „Bez dywidendy” .....	196
<b>Artur Sajnog:</b> Wpływ kapitalizacji rezerw na długookresową rentowność publicznych spółek giełdowych.....	209
<b>Maria Sierpińska:</b> Zastosowanie nettingu w rozliczeniach wewnątrz korporacyjnych.....	222
<b>Agata Sierpińska-Sawicz:</b> Alternatywne do akcji formy lokowania kapitału i ich stopy zwrotu.....	232
<b>Dariusz Siudak:</b> Analiza czasu trwania faz procesu migracji wartości przedsiębiorstw .....	243
<b>Dorota Starzyńska, Wacława Starzyńska:</b> Przedsiębiorstwa z kapitałem zagranicznym na rynku zamówień publicznych w Polsce. Analiza porównawcza z firmami krajowymi.....	259
<b>Małgorzata Szalucka:</b> <i>Joint venture versus</i> samodzielne prowadzenie działalności poza granicami kraju – doświadczenia polskich inwestorów bezpośrednich.....	271
<b>Stanisław Urbański, Maciej Winiarz, Kacper Urbański:</b> Ocena zarządzania polskimi funduszami Inwestycyjnymi w latach 2000-2011 .....	284
<b>Aldona Uziębło:</b> Ujęcie działalności finansowej w rachunku przepływów pieniężnych a weryfikacja prawidłowości sprawozdania finansowego.....	296
<b>Stanisław Wieteska:</b> Ubezpieczenie odpowiedzialności cywilnej wprowadzającego sprzęt elektryczny i elektroniczny .....	306
<b>Anna Wildowicz-Giegiel:</b> Zdolność konkurencyjna a rentowność przedsiębiorstw w Polsce w latach 2001-2010 .....	318
<b>Radosław Witczak:</b> Odzyskanie VAT naliczonego w podmiotach leczniczych .....	328
<b>Elżbieta Wrońska-Bukalska:</b> Wykup akcji własnych i dywidenda jako narzędzia obrony przed wrogim przejęciem.....	336
<b>Stefan Wrzosek:</b> Krytyka wybranych propozycji dotyczących rachunku efektywności inwestycji rzeczowych .....	344
<b>Dariusz Zawadka:</b> Wpływ kryzysu na rynkach finansowych na kondycję europejskich alternatywnych systemów obrotu.....	353
<b>Danuta Zawadka, Agnieszka Strzelecka:</b> Struktura terminowa zobowiązań przedsiębiorstw rolniczych z tytułu kredytu bankowego – ujęcie porównawcze .....	365
<b>Beata Zyznarska-Dworczak:</b> Zintegrowane instrumentarium rachunkowości zarządczej kluczem do zarządzania kosztami we współczesnym przedsiębiorstwie .....	377

## Summaries

<b>Iwona D. Czechowska:</b> The condition of households and consumers (60+) and market factors of their behaviour .....	20
<b>Joanna Duda:</b> Financial and investment activity of Polish SMEs in the international context .....	34
<b>Ewa Dziawgo:</b> Hybrid options collar – the analysis of properties .....	48
<b>Anna Feruś:</b> Role and importance of Data Envelopment Analysis method for the estimation of companies' credit risk .....	59
<b>Beata Guziejewska:</b> Local government revenues policy in the light of selected theoretical concepts.....	70
<b>Marcin Jamróży:</b> Taxation of employee stock options in the German-Polish relations.....	81
<b>Jacek Jaworski:</b> Gaps in managerial financial information and changes of revenue and profit in small enterprises in Poland. Research results.....	92
<b>Marta Kacprzyk:</b> Trends in changes of operating profit margin of companies which are going public and getting listed on the Warsaw Stock Exchange	103
<b>Jerzy Kitowski:</b> Assessment methods of building enterprises financial standing .....	114
<b>Marzena Krawczyk:</b> Expenditures of enterprises on research and development activity versus measurement of innovation .....	122
<b>Jarosław Kubiak:</b> Credit risk and the use of short-term debt by companies ..	132
<b>Agnieszka Kuś, Magdalena Hodun:</b> Determinants of shaping the EPS rate of some companies of food and metal industry – model approach .....	142
<b>Justyna Łukomska-Szarek:</b> Operational and overall capability of Visegrád Group countries to develop local governments .....	153
<b>Przemysław Panfil:</b> Does Poland need Fiscal Compact?.....	162
<b>Agnieszka Pawłowska:</b> Identification of hazards of business interruption risk in small and medium sized enterprisers.....	170
<b>Joanna Pawłowska-Tyszko, Michał Soliwoda:</b> State of agricultural development vs. tax systems in selected EU countries .....	183
<b>Agnieszka Perepeczo:</b> The reaction of investors to changes in the dividend policy and the financial crisis .....	195
<b>Aleksandra Pieloch-Babiarz:</b> Amount of cash dividend payments and the „ex-dividend” day return's formation .....	208
<b>Artur Sajnog:</b> The impact of capitalization of reserves on long-term profitability in public quoted companies.....	221
<b>Maria Sierpińska:</b> The use of netting in accounts settlements within the corporation .....	231
<b>Agata Sierpińska-Sawicz:</b> Alternative to stocks forms of capital investing and their rates of return.....	242

<b>Dariusz Siudak:</b> The duration analysis of enterprises' value migration stages.....	258
<b>Dorota Starzyńska, Wacława Starzyńska:</b> Enterprises with foreign capital on the public procurement market in Poland. Comparative analysis with domestic firms.....	269
<b>Małgorzata Szalucka:</b> <i>Joint venture versus solo venture</i> outside the country – experience of Polish direct investors .....	283
<b>Stanisław Urbański, Maciej Winiarz, Kacper Urbański:</b> Evaluation of the management of Polish investment funds in the last decade .....	295
<b>Aldona Uziębło:</b> Including the financial activity in the account of cash flows and verification of the correctness of financial statement.....	305
<b>Stanisław Wieteska:</b> Liability insurance of companies introducing electrical and electronic equipment.....	317
<b>Anna Wildowicz-Giegiel:</b> Competitive ability and profitability of enterprises in Poland in the years 2001-2010 .....	327
<b>Radosław Witczak:</b> Factors influencing the possibility of receiving the input tax in health care unites – chosen issues .....	335
<b>Elżbieta Wrońska-Bukalska:</b> Shares repurchases and dividend payout as methods of defense against hostile takeovers.....	343
<b>Stefan Wrzosek:</b> Critique of chosen propositions regarding real investment efficiency calculation.....	352
<b>Dariusz Zawadzka:</b> Impact of the financial markets crisis on the alternative European investment markets' standing .....	364
<b>Danuta Zawadzka, Agnieszka Strzelecka:</b> Term structure of agricultural companies' bank loan liabilities – comparative approach.....	376
<b>Beata Zyznarska-Dworczak:</b> Integration of management accounting instruments for cost management in modern enterprise.....	385

**Beata Guziejewska**

Uniwersytet Łódzki

---

## **POLITYKA KSZTAŁTOWANIA DOCHODÓW SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO W ŚWIETLE WYBRANYCH KONCEPCJI TEORETYCZNYCH**

---

**Streszczenie:** System dochodów samorządu terytorialnego ukształtowany w Polsce charakteryzuje się dużym zakresem dochodów o charakterze transferowym: subwencji ogólnej, dotacji celowych oraz udziałów w podatkach dochodowych, co ma znaczące konsekwencje ekonomiczno-społeczne i polityczne. Celem rozważań jest wskazanie ogólnych, pożądanych kierunków polityki kształtowania dochodów samorządu terytorialnego w Polsce. Punktem wyjścia jest aktualny system finansowania, natomiast konkluzje sformułowane zostały w kontekście wybranych koncepcji teoretycznych: koncepcji wpływu dotacji na politykę wydatkową samorządu terytorialnego G.A. Boyne'a oraz koncepcji związanej z kanałami transmisji demokracji bezpośredniej na wydatki i polityką dotowania samorządów.

**Słowa kluczowe:** samorząd terytorialny, system dochodów samorządowych, dotacje.

### **1. Wstęp**

Praktyczne problemy kształtowania dochodów samorządu terytorialnego związane są z dwoma elementami: aktualnym (zastanym) systemem pionowego i poziomego podziału dochodów publicznych oraz planowanymi działaniami w kierunku pożądanego (docelowego) systemu finansowania samorządu. Ogólnie przyjęte w doktrynie zasady systemu dochodów własnych i obcych pomagają w kształtowaniu polityki finansowania poszczególnych szczebli władz publicznych [Kornberger-Sokołowska 2001, s. 23 i n.; Swianiewicz 2004, s. 32; Patrzalek 2010, s. 132], nie rozwiązują jednak wielu praktycznych problemów wynikających z ukształtowanego w toku ewolucji systemu. System ukształtowany w Polsce charakteryzuje się dużym zakresem dochodów o charakterze transferowym: subwencji ogólnej, dotacji celowych oraz udziałów w podatkach dochodowych. Ma to znaczące konsekwencje ekonomiczno-społeczne i polityczne. Celem rozważań jest wskazanie kierunków polityki kształtowania dochodów samorządu terytorialnego w Polsce. Punktem wyjścia jest aktualny system finansowania, następnie wpływ transferów na politykę wydatkową samorządów w kontekście koncepcji teoretycznych: koncepcji wpływu dotacji na

politykę wydatkową samorządu terytorialnego G.A. Boyne'a oraz koncepcji związanej z kanałami transmisji demokracji bezpośredniej na wydatki i polityką dotowania samorządów.

## 2. Źródła finansowania samorządu terytorialnego

System dochodów samorządu terytorialnego funkcjonujący w Polsce charakteryzuje się małą wydajnością fiskalną podatków lokalnych, pozbawieniem podatków lokalnych dwóch ponadgminnych szczebli samorządu oraz dużym udziałem w systemie finansowania dochodów o charakterze transferowym, do których należy zaliczyć nie tylko subwencję ogólną i dotacje celowe, ale również podatki wspólne PIT i CIT. Formalnoprawne zaliczenie tych ostatnich do dochodów własnych jest dyskusyjne z ekonomicznego punktu widzenia, powoduje negatywne konsekwencje ekonomiczne i polityczne, związane głównie zerwaniem bezpośrednich związków pomiędzy lokalną samodzielnością i odpowiedzialnością, oraz podkopuje demokrację lokalną. W tabeli 1. przedstawiono strukturę dochodów budżetowych poszczególnych szcze-

**Tabela 1.** Struktura dochodów budżetowych poszczególnych typów JST w latach 2003 i 2004 oraz 2010 i 2011 (w %)

Wyszczególnienie	Lata	Dochody własne ogółem	W tym:			Dotacje celowe ogółem	Subwencja ogólna	W tym:	
			Udziały w pod. dochodowym	Wpływy z podatków i opłat	Dochody z majątku			Część oświatowa	Część wyrównawcza
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Polska	2003	43,5	13,0	17,6	4,2	16,4	40,1	30,7	X
	2004	51,5	21,9	16,5	4,2	14,3	34,2	27,4	X
	2010	48,4	20,3	12,5	3,9	22,8	28,8	21,5	5,6
	2011	48,9	21,2	12,6	3,8	22,9	28,2	21,6	5,0
– gminy	2003	47,3	11,7	23,3	4,2	10,5	42,2	32,8	X
	2004	48,2	14,6	22,5	4,1	12,5	39,3	29,9	X
	2010	44,6	14,8	17,0	3,6	24,0	31,4	22,9	8,3
	2011	45,5	16,0	17,4	3,4	23,8	30,7	22,4	7,7
– m.st. Warszawa	2003	73,0	30,7	21,0	4,1	7,7	19,3	14,4	X
	2004	81,2	41,8	18,6	3,8	6,6	12,3	11,9	X
	2010	80,0	37,3	14,8	7,5	7,9	12,1	10,5	X
	2011	77,4	35,7	13,3	7,1	10,8	11,8	10,6	X
– miasta na prawach powiatu	2003	52,7	17,2	20,0	6,4	12,6	34,7	28,9	X
	2004	60,3	24,7	19,0	6,5	12,0	27,7	26,1	X
	2010	60,1	24,5	15,0	5,7	16,0	23,9	22,2	0,3
	2011	59,7	25,2	15,0	5,6	15,8	24,5	22,5	0,3



Tabela 1, cd.

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
– powiaty	2003	11,3	1,3	X	1,6	32,6	56,1	43,4	X
	2004	24,9	11,1	X	1,8	24,3	50,8	41,2	X
	2010	28,5	13,0	X	1,4	28,5	43,0	32,7	7,5
	2011	28,0	14,0	X	1,4	29,2	42,9	32,9	6,6
– województwa samorządowe	2003	15,9	12,0	X	1,1	51,0	33,1	9,6	X
	2004	59,1	55,9	X	0,8	22,4	18,5	6,6	X
	2010	40,6	34,4	X	1,0	38,7	20,7	4,9	9,0
	2011	44,4	35,8	X	1,1	39,0	16,6	4,9	7,4

Źródło: [Sprawozdanie z działalności Regionalnych Izb Obrachunkowych... 2012, s. 158].

bli samorządu terytorialnego. Wynika z niej duże zróżnicowanie ich pozycji finansowej oraz niespełna 50-procentowy udział dochodów własnych w ujęciu całego sektora. Udział ten wynika jednak z formalnego zaliczenia do dochodów własnych udziałów w podatkach dochodowych. Jeśli jednak udziały w podatkach państwowych potraktujemy, tak jak w teorii federalizmu fiskalnego, jako dochody o charakterze transferowym, to okaże się, iż w 2011 r. dochody własne w wąskim ujęciu stanowiły 27,7% dochodów ogółem we wszystkich szczeblach, natomiast aż 72,3% tworzyły dochody o charakterze transferów. Na szczeblu gminnym dochody transferowe stanowią 70,5% dochodów ogółem, co wydaje się świadczyć o zachwianiu proporcji, zwłaszcza jeśli chodzi o podstawową jednostkę samorządu terytorialnego, w której pożądana jest jak najszersza odpowiedzialność fiskalna lokalnych polityków. Jeszcze mniejszą samodzielnością finansową charakteryzują się dwa wyższe szczeble samorządu terytorialnego w Polsce.

System dochodów, oparty w dużym zakresie na dochodach niekształtowanych bezpośrednio przez władze lokalne, powoduje zerwanie zależności pomiędzy lokalnymi obciążeniami a optymalnym zakresem lokalnych dóbr i usług publicznych oraz jest źródłem konfliktów na linii państwo–samorząd. Ponadto ma polityczne i ekonomiczne konsekwencje dla polityki wydatkowej samorządu, gdyż niszczy naturalną w finansach publicznych odpowiedzialność fiskalną adekwatnie do szczebla, na którym środki są nie tylko wydatkowane, ale również gromadzone.

### 3. Polityczny i ekonomiczny model wpływu dotacji na politykę wydatkową samorządu terytorialnego

Transfery przekazywane z budżetu państwa wpływają na decyzje samorządu terytorialnego dotyczące wydatków. Subwencje i dotacje są ważnym instrumentem wpływającym na decyzje wydatkowe, a różne rodzaje dotacji mają różny wpływ na wydatki. Dotacje ogólne mają efekt substytucyjny, natomiast proporcjonalne, wymagające współfinansowania, efekt stymulacyjny, stymulują bowiem wydatki

lokalne. Ponadto polityka wydatkowa kształtowana jest przez lokalne uwarunkowania polityczne, potrzeby wydatkowe i podstawę podatków lokalnych. Ekonomia polityczna dotacji przedstawia sześć hipotez, z których trzy mają swe źródło w modelu politycznym centralno-lokalnych relacji władz publicznych, a pozostałe trzy w ekonomicznym modelu dochodów i efektów cenowych [Boyne 1990, s. 208 i n.]. Dwie perspektywy teoretyczne wyjaśniające wpływ dotacji z budżetu państwa na politykę wydatkową samorządu czerpią wzajemnie z siebie. I tak np. model polityczny sugeruje, że wpływ dotacji jest pośrednio uzależniony od lokalnych uwarunkowań gospodarczych, natomiast podejście ekonomiczne uwzględnia lokalne czynniki polityczne.

### 3.1. Polityczne uwarunkowania dotacji dla samorządu terytorialnego

Dotacja jest podstawowym elementem politycznego modelu relacji fiskalnych różnych szczebli władz publicznych. Zależność władz lokalnych od dotacji państwowych od dawna uważana za istotny czynnik polityki budżetowej samorządu. Na ogół transfery z budżetu państwa ograniczają lokalną niezależność finansową. W kontekście powyższych rozważań wyższy poziom dotacji będzie wpływał na decyzje wydatkowe władz samorządowych.

W modelu samorządu jako „agencji” władz centralnych w terenie – zakładającym niski poziom autonomii lokalnej i szeroki zakres ingerencji władz centralnych – dotacje z budżetu centralnego są podstawowym instrumentem wpływania na władze samorządowe. W systemach, w których autonomia finansowa samorządu jest duża, oddziaływanie za pomocą transferów jest mniejsze. Jednak w każdym systemie wpływ dotacji na wydatki lokalne nie jest jednolity we wszystkich jednostkach samorządu i zależy od konkretnej sytuacji finansowej w danej jednostce. Podaje się dwa argumenty wyjaśniające to różne oddziaływanie dotacji. Po pierwsze, zmiany w systemie dotowania będą miały większe znaczenie w jednostkach, w których udział transferów z budżetu państwa w dochodach jest wyższy i które są bardziej uzależnione od tego źródła finansowania. W takiej sytuacji politycy i decydenci lokalni są bardziej skłonni stosować się do polityki władz państwowych, niż odpowiadać na potrzeby i preferencje lokalnej społeczności. Badania finansów samorządowych w Wielkiej Brytanii dowiodły, że jeśli większa część wydatków samorządu jest pokrywana przez dotacje, decyzje dotyczące wydatków są zdominowane przez zmiany w systemie dotacji [Boyne 1990, s. 209]. Okoliczności takie powodują, że władze samorządowe zwracają więcej uwagi na politykę dotowania, a nie na lokalnych wyborców. Jeżeli poziom dotacji jest wysoki, system dotowania zaczyna dominować w polityce budżetowej samorządu i pojawia się niechęć do samodzielnych działań, inicjatyw i dbania o dochody własne. Drugim lokalnym czynnikiem finansowym kształtującym wpływ dotacji na wydatki samorządu są koszty dla podatników, związane z obniżeniem transferów z budżetu państwa. Władze samorządowe są wrażliwe na oczekiwaną reakcję elektoratu, jeśli poziom podatków wzrośnie, aby

skompensować ubytek dotacji. Polityczne modele fiskalnych relacji centralno-lokalnych przedstawiają trzy hipotezy dotyczące wpływu dotacji z budżetu państwa na wydatki samorządu terytorialnego:

H1 – Zmiany w decyzjach dotyczących wydatków lokalnych są ściśle związane ze zmianami w systemie dotacji i ich konstrukcji.

H2 – Wpływ dotacji na wydatki lokalne jest pośrednio uzależniony od wyjściowego zakresu i poziomu tych dotacji.

H3 – Wpływ dotacji na wydatki jest pośrednio uzależniony od kosztów związanych z obniżeniem dotacji.

Podstawowa luka w teoretycznym modelu polityki dotacji polega na braku konkretnych przewidywań dotyczących zakresu wpływu dotacji na decyzje wydatkowe. Pojawia się pytanie, w jakim zakresie zmiany w wydatkach powodowane są zmianami w systemie i konstrukcji dotacji? W celu odpowiedzi na nie konieczne jest przedstawienie ekonomicznych uwarunkowań dotacji dla samorządu terytorialnego.

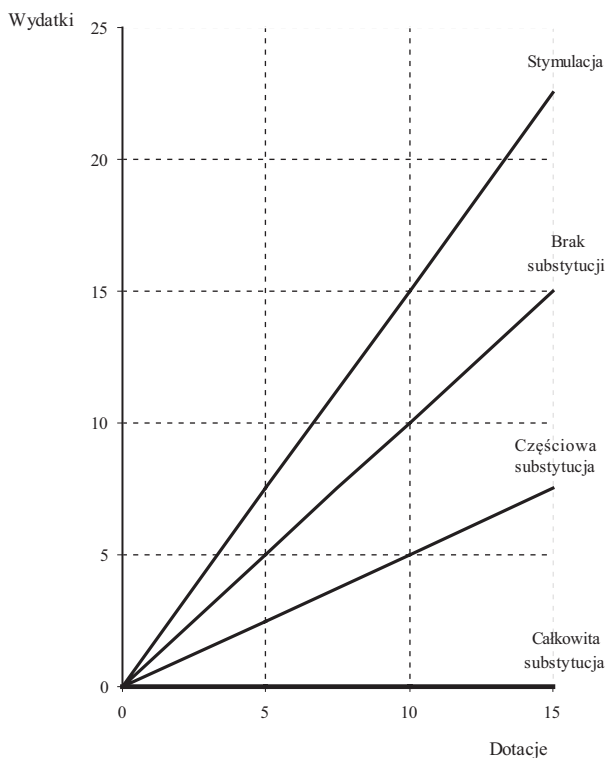
### 3.2. Ekonomiczne uwarunkowania dotacji dla samorządu terytorialnego

Teoria ekonomii dostarcza wyrafinowanych przewidywań dotyczących kierunków i rozmiarów wpływu różnego rodzaju dotacji na wydatki samorządowe. Cztery hipotetyczne efekty dotacji, od całkowitej substytucji do stymulacji, przedstawiono na rysunku 1. Oś pionowa prezentuje wydatki ogółem, sfinansowane zarówno z dochodów własnych, jak i dotacji. Na osi poziomej oznaczono dochody jednostki samorządu z dotacji państwowych.

Całkowita substytucja ma miejsce, gdy wzrost dotacji nie powoduje żadnych zmian w wydatkach ogółem. Każdy wzrost dotacji jest wówczas wykorzystywany do obniżenia podatków lokalnych. W efekcie decydenci lokalni traktują dotacje z budżetu państwa i podatki lokalne jako idealnie substytucyjne, zastępując jedno źródło finansowania drugim. Sytuacja ta przedstawiona jest na osi horyzontalnej na rysunku 1; wydatki są obojętne na zmiany w dotacjach z budżetu państwa.

Substytucja częściowa pojawia się, gdy wzrost dotacji powoduje wzrost wydatków, ale wzrost ten jest niższy niż cała kwota dotacji. Pozostała kwota dochodu „ekstra” jest przeznaczana na obniżenie podatków lokalnych. Przykład częściowej substytucji, zaprezentowany na rysunku, polega na tym, że dodatkowe 10 jednostek pieniężnych dotacji byłoby podzielone równo i przeznaczone na obniżenie podatków i zwiększenie wydatków. Brak substytucji ma miejsce wtedy, gdy cała kwota dotacji przeznaczana jest na wydatki, których wzrost jest równy wzrostowi dotacji. W tym przypadku wzrost dotacji nie ma wpływu na wysokość podatków.

Stymulacja to ostatni hipotetyczny rodzaj efektu dotacji z budżetu państwa. Efekt ten pojawia się, gdy wzrost dotacji powoduje wzrost wydatków większy niż kwota wzrostu transferu z budżetu państwa. W tej sytuacji nie tylko cała kwota dotacji zwiększa wydatki, ale wzrastają również podatki lokalne. Wzrost wydatków o 15 jednostek odpowiada wzrostowi dotacji o 10 jednostek.



**Rys. 1.** Hipotetyczne efekty wpływu dotacji na wydatki

Źródło: [Boyne 1990, s. 208].

Rozmiar substytucji lub stymulacji zależy od tego, czy transfer ma charakter dotacji zryczałtowanej, czy proporcjonalnej, opartej na zasadzie współfinansowania. Dotacja zryczałtowana ma charakter ogólny i jest przekazywana jako bezwarunkowy transfer w celu uzupełnienia dochodów budżetu samorządu. Dodatkowe środki mogą być wydatkowane według uznania władz samorządowych, ale najczęściej oczekiwany efekt dotacji ogólnej to częściowa substytucja. Wzrost w wydatkach samorządu będzie mniejszy od kwoty dotacji. Pewna część dodatkowego dochodu będzie bowiem służyć obniżeniu podatków i będzie wydatkowana na konsumpcję prywatną. Zależność między wydatkami na usługi komunalne i dobra prywatne zależy będzie od ich relatywnej elastyczności dochodowej popytu. Dotacje proporcjonalne są przekazywane w celu uzupełnienia dochodów samorządu, ze ścisłym określeniem celu, na jaki mogą być przeznaczone środki, i koniecznością spełnienia określonych warunków przez jednostkę dotowaną. Zatem środki powinny być przeznaczone na zwiększony zakres danych usług komunalnych, a nie na obniżenie podatków. Ponadto władze samorządowe muszą pokryć określoną część wydatków z dochodów własnych. Przekazanie takiej dotacji powoduje w efekcie relatywny

spadek cen usług komunalnych, co z kolei pociąga za sobą ograniczenie konsumpcji usług prywatnych na rzecz konsumpcji usług komunalnych. Oczekiwany wpływ dotacji proporcjonalnych na wydatki to ich stymulacja. Hipotetyczny efekt takich dotacji zależy od tego, czy mają one określony, górny limit dofinansowania z budżetu państwa, czy limitu takiego nie ma.

W teorii zakłada się, że decyzje władz lokalnych są analogiczne do reakcji konsumentów indywidualnych na zmiany dochodów i cen. Pomija się w ten sposób całą złożoność polityk lokalnych, a efekty dotacji wiąże przede wszystkim z reakcją przeciętnego wyborcy. Słuszność tego założenia została podważona przez empiryczne analizy efektów dotacji w Stanach Zjednoczonych [Gramlich 1977]. Zgodnie z modelem przeciętnego wyborcy, wzrost dotacji zryczałtowanej o 10 jednostek lub wzrost prywatnych dochodów o 10 jednostek powinny mieć ten sam wpływ na wydatki władz lokalnych. Wówczas efekt przekazania dodatkowych dotacji jest niejako równoznaczny z obniżeniem podatków państwowych. Jednak, jak wykazały wspomniane badania, wpływ dotacji zryczałtowanej na wydatki władz stanowych i lokalnych jest większy niż wpływ zwiększonych dochodów prywatnych. Konsekwencje dla lokalnych wydatków są różne, jeśli dodatkowe środki trafiają do prywatnych kieszeni i do funduszy publicznych. Konsekwencja ta znana jest pod nazwą *flypaper effect*, który oznacza, że pieniądze utykają tam, gdzie trafiają. Jednym z wyjaśnień tego zjawiska jest to, iż przeciętny wyborca nie jest aktualnym decydentem, a politycy lokalni są bardziej skłonni przeznaczać dodatkowe środki zgodnie z własnymi preferencjami, niż kierować je bezpośrednio do lokalnych podatników. Lokalni politycy mogą niejako „oszukiwać” swoich wyborców, ponieważ ci ulegają iluzji fiskalnej na temat rzeczywistej istoty dotacji. Tradycyjna teoria dotacji uległa więc ewolucji i model przeciętnego wyborcy zastąpiono bardziej złożonym modelem polityk lokalnych. Zrewidowana teoria ekonomii stwierdza, iż wpływ dotacji na wydatki zależy od tego, czy lokalni decydenci preferują zwiększenie wydatków, czy obniżanie podatków lokalnych; wiązać to należy z opcją polityczną, którą reprezentują.

Modele teoretyczne dostarczają zatem trzech kolejnych hipotez dotyczących wpływu dotacji z budżetu państwa na wydatki samorządu terytorialnego:

- H4 – wpływ dotacji zryczałtowanej na wydatki polega na częściowej substytucji,
- H5 – wpływ dotacji proporcjonalnej na wydatki polega na stymulacji wydatków,
- H6 – wpływ dotacji jest uzależniony od polityk lokalnych.

#### **4. Wpływ instytucji demokracji bezpośredniej na system dotowania samorządu terytorialnego**

Instytucje demokracji bezpośredniej mogą wpływać na system dotowania samorządu terytorialnego w różny sposób. Z badań wpływu demokracji bezpośredniej na wielkość dotacji i subwencji wynika, iż jeżeli możliwe są referenda fiskalne, wyborcy są narzędziem „twardych” ograniczeń budżetowych [Feld, Schaltegger 2005, s. 150]. Potencjalne kanały tego wpływu podsumowane zostały w tabeli 2. Teore-

tyczne kanały transmisji przedstawiają jakościowy wpływ demokracji bezpośredniej na wydatki i dotacje proporcjonalne jako „+” w przypadku wzrostu wydatków lub dotacji, i jako „-” przy ich redukcji.

**Tabela 2.** Kanały transmisji demokracji bezpośredniej na wydatki i dotacje proporcjonalne

Wydatki	Dotacje proporcjonalne
Zależność Wicksella	--
Eksport kosztów	± ±
System negocjacji i układów	--
Wpływ grup interesów	± ±

Źródło: [Feld, Schaltegger 2005, s. 150].

Pierwszy mechanizm transmisji znany jest jako zależność K. Wicksella i oznacza zależność pomiędzy wydatkami na usługi a wysokością podatków służących finansowaniu tych usług. Wicksell przedstawił argumentację, iż grupy osób, które są beneficjentami usług publicznych, powinny być ekwiwalentne do tych, które płacą podatki finansujące usługi i decydują o dostarczaniu usług publicznych. Jeśli tak nie jest, to pojawia się pokusa żądania wyższych wydatków publicznych i dotacji z budżetu państwa i przerzucenia części finansowania kosztów na innych podatników. Wyborcy próbują szacować marginalny koszt usług publicznych przez udziały swoich obciążeń w ogólnych kosztach usług. Dla wyborców, którzy ponoszą niskie obciążenia podatkowe, średni koszt usług publicznych będzie mały, mimo wzrostu kosztów ogółem i dodatkowych dotacji z budżetu państwa. Sprzeczność ta skutkuje błędną percepcją kosztów marginalnych i kreuje „iluzję fiskalną” [Holsey 1993, s. 93-114]. Efekt taki jest tym silniejszy, im bardziej odseparowane są w jakiś sposób decyzje dotyczące wysokości wydatków i podatków. Badania empiryczne przeprowadzone w USA dowodzą, iż odseparowanie takie, spowodowane federalnymi dotacjami o charakterze ogólnym, miało stymulujący wpływ na wydatki samorządu lokalnego [Grossman 1990, s. 313]. Jeśli decyzje dotyczące obciążeń finansowych na usługi i wydatków na nie są odseparowane dotacjami z budżetu państwa, podstawowa zależność Wicksella nie może być utrzymana i wydatki rosną.

Drugi z wymienionych w tabeli 2 mechanizmów może kształtować wpływ demokracji bezpośredniej na system dotacji. Dotacje z budżetu centralnego mogą zakłócać wyrównywanie marginalnych korzyści i marginalnych kosztów usług publicznych na poszczególnych szczeblach samorządu terytorialnego w systemach demokratycznych, zarówno w sytuacji możliwości, jak i braku referendum. W obu przypadkach mieszkańcy i władze lokalne mają bodziec do przerzucania finansowania usług na inne jednostki samorządu terytorialnego. Jeżeli z budżetu państwa pokrywane są przynajmniej częściowo koszty dodatkowych usług publicznych w da-



nej jednostce, mieszkańcy będą zgłaszać popyt na dodatkowe wydatki, ponieważ nie ponoszą całych kosztów projektu. Referenda fiskalne prowadzą do zwiększonego popytu na dotacje typu *matching* w celu skorzystania z możliwości przerzucenia części kosztów projektu na całą populację. Ten rodzaj exportu kosztów pośrednio również zwiększa rozmiary wydatków [Feld, Schaltegger 2005, s. 152].

Argument ten ma jednak znaczenie w ujęciu statycznym, zakładającym krótkowzroczność wyborców. Patrząc na problem z perspektywy dynamicznej, należy założyć, iż wyborcy zdadzą sobie sprawę, że dotacje finansowane są z podatków państwowych, a oni sami płacą podatki na rzecz zarówno budżetów samorządowych, jak i budżetu państwa. W systemie demokracji bezpośredniej redukuje to niebezpieczeństwo wykorzystywania iluzji fiskalnej przez polityków i urzędników. Sytuacja przedstawia się odmiennie w systemie demokracji przedstawicielskiej, kiedy to pozyskanie dodatkowych funduszy przedstawiane jest wyborcom jako szczególnie sukces. Zależy to w dużym stopniu od systemu politycznego. Możliwości negocjacji i układów są prawie całkowicie zredukowane przez referenda fiskalne, w których brak możliwości negocjacji i układów.

Wśród elementów procedury budżetowej nie wymieniono znaczenia nacisku różnych, wpływowych grup interesów, które mają duży wpływ na polityczny proces podejmowania decyzji. Naciski grup interesów na dodatkowe transfery z budżetu państwa są mniejsze w warunkach demokracji bezpośredniej, zwłaszcza gdy istnieje możliwość referendum fiskalnego, niż w systemie demokracji przedstawicielskiej, w którym proces budżetowy jest determinowany przez wybranych reprezentantów społeczeństwa. Można jednak zwrócić uwagę na szeroko dyskutowany w literaturze problem wpływu grup nacisku w systemie demokracji bezpośredniej [Boehmke 1990, Smith 1998, Bernholz 1995, s. 88-103; Boehmke 1990, Becker 1983, s. 371-397]. Istnieje bowiem niebezpieczeństwo silnego wpływu potężnych grup interesów na podejmowane przez obywateli decyzje bez legitymacji demokratycznej, a ponieważ kampanie referendalne są nadzwyczaj kosztowne, mogą je wygrać jedynie bardzo dobrze zorganizowane, wpływowe i bogate grupy interesów. Nie można zatem w niekwestionowany sposób stwierdzić, w którym systemie wpływ grup interesów jest silniejszy. Również współcześnie przeprowadzane badania dotacji dla gmin w Szwecji potwierdzają hipotezę, że są one wykorzystywane jako taktyczny instrument w kampaniach wyborczych [Johansson 2003, s. 883-884; Wright 1974, s. 30-38].

## 5. Podsumowanie

Warunkiem efektywnego zarządzania finansami samorządu terytorialnego jest ograniczenie dochodów o charakterze transferowym i zwiększenie samodzielności fiskalnej władz lokalnych. Bieżąca polityka kształtowania dochodów władz lokalnych w Polsce powinna mieć na uwadze niebezpieczeństwa wynikające z przedstawionych koncepcji teoretycznych. Konieczne jest uwzględnienie nie tylko bardzo

ważnych konsekwencji małej samodzielności, a co za tym idzie: odpowiedzialności władz samorządowych, ale również konsekwencji określonej konstrukcji transferu zewnętrznego.

Szczególnego znaczenia w kontekście przedstawionych koncepcji teoretycznych nabiera postulat, by jak największa część dochodów samorządu terytorialnego pochodziła z dochodów własnych *sensu stricto* (tzn. z wyłączeniem udziałów w podatkach państwowych), oraz postulat powszechności opodatkowania na szczeblu lokalnym. Sprzyja to nie tylko podejmowaniu przez polityków i administrację lokalną bardziej odpowiedzialnych i optymalnych decyzji, ale również hamuje nadmierne roszczenia zarówno ze strony władz lokalnych, jak i lokalnej społeczności. Będzie to szczególnie ważne w najbliższej przyszłości, ze względu na znaczne ograniczenia budżetowe na szczeblu państwa i samorządu. Ukształtowany w Polsce system finansowania samorządu terytorialnego opiera się w zbyt dużym zakresie na dochodach o charakterze transferowym, co uniemożliwia transmisję zalet demokracji, tak bezpośredniej, jak i pośredniej, na wysokość i strukturę wydatków lokalnych. Opisane w części teoretycznej stymulowanie wydatków przez dotacje oraz zakłócone kanały demokracji może być w warunkach polskich jedną z przyczyn dużej dynamiki wzrostu zadłużenia. Tymczasem przyczyn zadłużenia upatruje się głównie we współfinansowaniu inwestycji i projektów unijnych. W takiej sytuacji warto uwzględnić zależności przedstawione w tabeli 2 oraz zastanowić się nad przyczynami roszczeniowych postaw przedstawicieli jednostek samorządu terytorialnego (system negocjacji oraz wpływ grup interesów przedstawiony w części teoretycznej). Jak istotne znaczenie ma tzw. zależność K. Wicksella, świadczą choćby aktualne dyskusje na temat wysokości tzw. opłaty śmieciowej i brak tak spektakularnych polemik w sprawie innych opłat i podatków gminnych. W kontekście kanałów demokracji bezpośredniej (i powszechnie krytykowanych w Polsce konsultacji społecznych) ogromne znaczenie ma bowiem powszechność i bezpośredni charakter obciążeń lokalnych oraz powiązanie ich wysokości z preferowaną przez mieszkańców wysokością i strukturą wydatków.

Z analizy koncepcji teoretycznych i wniosków z badań w innych krajach wynika konieczność reform polskiego systemu finansów samorządowych w kierunku wzmocnienia dochodów własnych, głównie podatków lokalnych. Teza ta wyznacza kierunki polityki finansowej, ale przede wszystkim przyszłych badań: ekonometrycznych, sformalizowanych, które ze względu na fundamentalne zmiany systemowe były dotychczas zbyt rzadko podejmowane w Polsce. Teza o konieczności ograniczenia dochodów o charakterze transferów na rzecz zdecydowanego wzmocnienia roli dochodów typowo własnych ma też duże znaczenie w warunkach problemów finansowych w całym systemie finansów publicznych.

Powyższe postulaty nie zaprzeczają oczywiście konieczności subwencjonowania samorządu terytorialnego oraz prowadzenia spójnej, racjonalnej polityki wyrównawczej.



## Literatura

- Becker S.G., *A Theory of Competition Among Pressure Groups for Political Influence*, "Quarterly Journal of Economics" 1983, vol. 98.
- Bernholz P., *Necessary and Sufficient Conditions of a Viable Democracy*, [w:] *Understanding Democracy*, red. A. Breton, G. Galeotti, P. Salmon, R. Wintrobe, Cambridge University Press, UK, Cambridge 1995.
- Boehmke F.J., *The Initiative as a Catalyst for Policy Change*, California Institute of Technology, Pasadena 1999.
- Boyne G.A., *Central Grants and Local Policy Variation*, "Public Administration" 1990, vol. 68.
- Feld L.P., Schaltegger Ch.A., *Voters as a Hard Budget Constraint: On the Determination of Intergovernmental Grants*, "Public Choice" 2005, no. 123.
- Gramlich E., *Intergovernmental Grants: a Review of the Empirical Literature*, [w:] *The Political Economy of Fiscal Federalism*, red. W. Oates, Mass: D.C. Heath, Lexington 1977.
- Grossman P.J., *The impact of federal and state grants on local government spending: A test of the fiscal illusion hypothesis*, "Public Finance Quarterly" 1990, vol. 18.
- Holsey C.M., *Price and income distortions under separate spending and taxing decisions*, "Journal of public economics" 1993, vol. 50.
- Johansson E., *Intergovernmental Grants as a Tactical Instrument: Empirical Evidence from Swedish Municipalities*, "Journal of public economics" 2003, vol. 87.
- Kornberger-Sokołowska E., *Decentralizacja finansów publicznych a samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo LIBER, Warszawa 2001.
- Patrzałek L., *Finanse samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo UE we Wrocławiu, Wrocław 2010.
- Smith D.A., *Tax Crusaders and the Politics of Direct Democracy*, Routhledge, New York 1998.
- Sprawozdanie z działalności Regionalnych Izb Obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2011 r.*, Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, Warszawa 2012.
- Swianiewicz P., *Finanse lokalne. Teoria i praktyka*, Municipium SA, Warszawa 2004.
- Wright E.G., *The Political Economy of New Deal Spending: An Econometric Analysis*, "Review of Economics and Statistics" 1974, vol. 56.

## LOCAL GOVERNMENT REVENUES POLICY IN THE LIGHT OF SELECTED THEORETICAL CONCEPTS

**Summary:** The system of local government revenue in Poland is characterized by a large amount of revenues of transfer nature: general grant, earmarked grants and shares in income taxes, which has some important socio-economic and political consequences. The aim of the study is to point out general, desirable trends in the policy of shaping the local government revenues in Poland. The present financing system has been a starting point and the conclusions have been drawn in the context of selected theoretical concepts. The first idea is G.A. Boyne's concept of the influence of grants on local government expenditure and the second concept refers to the transmission channels of direct democracy on spending and on the policy of grants for local government.

**Keywords:** Local self-government, local finance, grants.