

# PRACE NAUKOWE

Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu

# RESEARCH PAPERS

of Wrocław University of Economics

Nr 403

**Finanse publiczne**

Redaktorzy naukowi  
Jerzy Sokołowski  
Michał Sosnowski



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu  
Wrocław 2015

Redakcja wydawnicza: Agnieszka Flasińska, Barbara Majewska

Redakcja techniczna: Barbara Łopusiewicz

Korekta: Magdalena Kot

Łamanie: Beata Mazur

Projekt okładki: Beata Dębska

Informacje o naborze artykułów i zasadach recenzowania

znajdują się na stronie internetowej Wydawnictwa

[www.pracnaukowe.ue.wroc.pl](http://www.pracnaukowe.ue.wroc.pl)

[www.wydawnictwo.ue.wroc.pl](http://www.wydawnictwo.ue.wroc.pl)

Publikacja udostępniona na licencji Creative Commons

Uznanie autorstwa-Użycie niekomercyjne-Bez utworów zależnych 3.0 Polska

(CC BY-NC-ND 3.0 PL)



© Copyright by Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu  
Wrocław 2015

**ISSN 1899-3192**

**e-ISSN 2392-0041**

**ISBN 978-83-7695-535-3**

Wersja pierwotna: publikacja drukowana

Zamówienia na opublikowane prace należy składać na adres:

Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu

ul. Komandorska 118/120 53-345 Wrocław

tel./fax 71 36 80 602; e-mail:[econbook@ue.wroc.pl](mailto:econbook@ue.wroc.pl)

[www.ksiegarnia.ue.wroc.pl](http://www.ksiegarnia.ue.wroc.pl)

Druk i oprawa: TOTEM

## Spis treści

<b>Wstęp</b> .....	9
<b>Arkadiusz Bernal:</b> Discrimination of domestic supplies relative to imports for the value added tax exemptions .....	11
<b>Szymon Bryndziak:</b> Family allowance in personal income tax, in the context of tax expenditures.....	21
<b>Andrzej Czyżewski, Anna Matuszczak:</b> KRUS w budżecie rolnym Polski w długim okresie.....	30
<b>Agnieszka Deresz, Marian Podstawka:</b> Mechanizmy przestępstw podatkowych na przykładzie podatku VAT .....	42
<b>Jarosław Dziuba:</b> Fiskalne skutki kształtowania stawek podatku od nieruchomości przez miasta na prawach powiatu.....	54
<b>Malgorzata M. Hybka:</b> Discretionary tax liability reliefs in Germany and Poland .....	66
<b>Agata Jakubowska:</b> Zaufanie podstawą współpracy banku i samorządu lokalnego.....	77
<b>Aneta Kargol-Wasiluk, Adam Wyszkowski:</b> Rola rady fiskalnej w utrzymaniu dyscypliny finansów publicznych. Wnioski dla Polski .....	87
<b>Krystyna Kietlińska:</b> Rola 1% w zasilaniu organizacji pożytku publicznego (OPP) .....	102
<b>Krzysztof Kil, Mateusz Folwarski:</b> Czynniki wpływające na wynagrodzenia zarządów banków spółdzielczych w województwie małopolskim w okresie pokryzysowym .....	112
<b>Marta Kluzek:</b> Preferencyjne opodatkowanie dochodów z kapitałów pieniężnych – możliwość czy konieczność? .....	122
<b>Anna Leszczyłowska:</b> Obciążenia spółek kapitałowych podatkiem dochodowym w koncepcji <i>allowance for corporate equity</i> (ACE).....	132
<b>Robert Lisowski:</b> Stopy zwrotu otwartych funduszy emerytalnych po reformie.....	141
<b>Malgorzata Mazurek-Chwiejczak:</b> Kierunki ewolucji modeli opodatkowania konsumpcji w państwach OECD .....	153
<b>Ewelina Młodzik:</b> Źródła i rodzaje ryzyka w sektorze finansów publicznych .....	163
<b>Grażyna Musialik, Rafał Musialik:</b> Zarządzanie sektorem publicznym a preferencje publiczne .....	172
<b>Błażej Pilarczyk:</b> Podatkowa grupa kapitałowa w sektorze elektroenergetycznym w Polsce .....	183

<b>Elwira Pindyk:</b> Wpływ planu zagospodarowania na dochody gminy z tytułu podatku od nieruchomości od osób fizycznych .....	192
<b>Piotr Podsiadło:</b> Zagadnienie pomocy publicznej z perspektywy traktatowej przesłanki jej wpływu na konkurencję i wymianę handlową na rynku wewnętrznym .....	206
<b>Ireneusz Pszczółka:</b> Wybrane aspekty funkcjonowania państwowych funduszy majątkowych .....	217
<b>Piotr Ptak:</b> Arithmetic of sovereign debt crisis in Europe and challenges ahead .....	227
<b>Halina Rechul:</b> Cele i zarządzanie ryzykiem jako elementy kontroli zarządczej w jednostkach sektora finansów publicznych .....	238
<b>Magdalena Rękas:</b> Wpływ zmian konstrukcji ulgi na dzieci na dochody do dyspozycji rodzin w Polsce .....	248
<b>Mateusz Rolski:</b> Banki spółdzielcze w Polsce – własność prywatna w służbie społeczności lokalnej czy przedsiębiorstwa nastawione na zysk?.....	265
<b>Jacek Sierak:</b> Selected problems of finances of municipalities in the 25 <sup>th</sup> year of self-government in Poland.....	275
<b>Karolina Sobczyk, Joanna Woźniak-Holecka, Tomasz Holecki:</b> Organizacja i finansowanie programów z zakresu profilaktyki raka szyjki macicy skierowanych do kobiet w województwie śląskim.....	289
<b>Jerzy Sokolowski:</b> Opodatkowanie osób fizycznych w Polsce podatkiem dochodowym w latach 2009-2013 .....	298
<b>Michał Sosnowski:</b> Redistributive function of fiscal policy and the income inequalities among the society.....	308
<b>Katarzyna Stabryła-Chudzio:</b> Kierunek zmian w płatnościach bezpośrednich dla rolnictwa państw członkowskich Unii Europejskiej.....	321
<b>Edyta Sygut:</b> Wydajność fiskalna a przedmiot i podstawa opodatkowania podatku akcyzowego .....	331
<b>Tomasz Śmietanka:</b> Finansowo-administracyjne aspekty współpracy JST subregionu radomskiego z samorządem województwa (w opinii wójtów, burmistrzów i starostów) .....	341
<b>Anna Świrska:</b> Metoda kalkulacji poziomu dochodów własnych gminy na potrzeby wyliczenia kwoty podstawowej subwencji wyrównawczej .....	354
<b>Zuzanna Urbanowicz:</b> Polityka pieniężna Narodowego Banku Polskiego a decyzje Europejskiego Banku Centralnego .....	364

## Summaries

<b>Arkadiusz Bernal:</b> Dyskryminacja dostaw krajowych w porównaniu z importem w wypadku zwolnień z podatku od wartości dodanej.....	11
<b>Szymon Bryndziak:</b> Ulga prorodzinna w podatku dochodowym od osób fizycznych w kontekście <i>tax expenditures</i> .....	21
<b>Andrzej Czyżewski, Anna Matuszczak:</b> Farmers' social security fund in Polish agricultural budget in the long term.....	30
<b>Agnieszka Deresz, Marian Podstawka:</b> Mechanisms of tax frauds based on VAT.....	42
<b>Jarosław Dziuba:</b> Fiscal implications of real estate tax rates established by cities with county rights.....	54
<b>Małgorzata M. Hybka:</b> Ulgi w spłacie zobowiązań podatkowych w Niemczech i w Polsce.....	66
<b>Agata Jakubowska:</b> Trust as a fundament of cooperation between bank and local government.....	77
<b>Aneta Kargol-Wasiluk, Adam Wyszowski:</b> The role of fiscal council to maintain discipline of public finance. Some implications for Poland.....	87
<b>Krystyna Kietlińska:</b> The role of 1% of PIT and CIT in supporting charity organizations in Poland.....	102
<b>Krzysztof Kil, Mateusz Folwarski:</b> Determinants of remuneration of the cooperative banks' board members in Lesser Poland Voivodeship in the post-crisis period.....	112
<b>Marta Kluzek:</b> Preferential taxation of income from capital gains – possibility or necessity?.....	122
<b>Anna Leszczyłowska:</b> Corporate tax burden in the concept of an allowance for corporate equity (ACE).....	132
<b>Robert Lisowski:</b> Open pension funds' rates of return after the reform.....	141
<b>Małgorzata Mazurek-Chwiejczak:</b> Directions of consumption tax models evolution in OECD member states.....	153
<b>Ewelina Młodzik:</b> Sources and types of risk in the public finance sector.....	163
<b>Grażyna Musialik, Rafał Musialik:</b> Public sector management vs. public preferences.....	172
<b>Błażej Pilarczyk:</b> Tax capital group in the electricity sector in Poland.....	181
<b>Elwira Pindyk:</b> Influence of development plan on the municipality's incomes for property tax from natural persons.....	192
<b>Piotr Podsiadło:</b> A question of state aid from the perspective of the treaty premise of its effect on competition and the trade exchange on the internal market.....	206
<b>Ireneusz Pszczółka:</b> Selected aspects of the operating of sovereign wealth funds.....	217

---

<b>Piotr Ptak:</b> Arytmetyka kryzysu zadłużenia w Europie a wyzwania na przyszłość .....	227
<b>Halina Rechul:</b> Objectives and risk management as part of management control in the public finance sector.....	289
<b>Magdalena Rękas:</b> Impact of structural changes in children relief available for income for families in Poland .....	248
<b>Mateusz Rolski:</b> Co-operative banks in Poland – private property at the service of the local community or an enterprise set to the profit? .....	265
<b>Jacek Sierak:</b> Wybrane problemy finansów gmin w 25. roku samorządności terytorialnej w Polsce .....	275
<b>Karolina Sobczyk, Joanna Woźniak-Holecka, Tomasz Holecki:</b> Organisation and financing of the programmes from the scope of cervical cancer prevention targeted at women in the Silesian Voivodeship .....	289
<b>Jerzy Sokolowski:</b> Taxation of individuals in Poland with income tax in the years 2009-2013.....	298
<b>Michał Sosnowski:</b> Redystrybucyjna funkcja polityki fiskalnej a nierówności dochodów ludności .....	308
<b>Katarzyna Stabryła-Chudzio:</b> The direction of changes in direct payments for agriculture of the European Union member states.....	321
<b>Edyta Sygut:</b> Fiscal efficiency vs. the tax base of excise tax .....	331
<b>Tomasz Śmietanka:</b> Financial and administrative considerations of the cooperation of the communes and districts of Radom subregion with the self-government of the voivodeship (according to commune administrators, mayors and district administrators) .....	341
<b>Anna Świrska:</b> Calculation method for optimizing incomes from the equalized part of the subsidy transferred to municipalities.....	354
<b>Zuzanna Urbanowicz:</b> Monetary policy of the National Central Bank of Poland vs. the decisions of the European Central Bank .....	364

**Anna Świrska**

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

---

## **METODA KALKULACJI POZIOMU DOCHODÓW WŁASNYCH GMINY NA POTRZEBY WYLICZENIA KWOTY PODSTAWOWEJ SUBWENCJI WYRÓWNAWCZEJ**

## **CALCULATION METHOD FOR OPTIMIZING INCOMES FROM THE EQUALIZED PART OF THE SUBSIDY TRANSFERRED TO MUNICIPALITIES**

---

DOI: 10.15611/pn.2015.403.32

**Streszczenie:** Celem głównym artykułu jest przedstawienie metody kalkulacji dochodów własnych gminy, tak aby należna kwota części podstawowej subwencji wyrównawczej korespondowała z sytuacją dochodową gminy. W celu odpowiedzi na pytanie, w jaki sposób gminy mogą kształtować wysokość dochodów własnych w kontekście wpływów z tytułu części podstawowej subwencji wyrównawczej, przeprowadzono analizę retrospektywną: wartości dochodów własnych generowanych przez gminę; wysokości wskaźnika dochodów podatkowych  $G$  wyznaczającego kwotę subwencji wyrównawczej (części podstawowej); wartość rzeczywistych i potencjalnych dochodów podatkowych generowanych przez gminę.

**Słowa kluczowe:** subwencja wyrównawcza, gminy, wskaźnik dochodów podatkowych  $G$ , dochody podatkowe i dochody własne gminy.

**Summary:** The main objective of this article is to provide a method for shaping the community's own revenues, so that the amount of basic part of balancing subsidy may correspond with the income situation of the municipality. In order to answer the question: how municipalities can shape their own income level in the context of balancing subsidy the analysis of following data was carried out: the value of own revenues generated by the municipality; the value of  $G$  tax revenue ratio designating the amount of balancing subsidies (basic part); the value of actual and potential tax revenue generated by the municipality.

**Keywords:** equalizing subsidy, municipalities, the ratio of  $G$  tax revenue, tax revenues own revenues of municipalities.

## 1. Wstęp

Gminy są podstawowymi jednostkami samorządu terytorialnego, które w wyniku decentralizacji administracji publicznej często borykają się z niewystarczającą ilością środków finansowych. Niewystarczające dochody własne mogą być uzupełniane z innych źródeł wymienionych w Konstytucji RP lub we właściwych ustawach dotyczących gospodarki finansowej JST. Finansowanie zewnętrzne ma charakter zasileń bezzwrotnych lub zwrotnych. Jednym z tych źródeł jest subwencja, która często stanowi podstawę działalności finansowej JST<sup>1</sup>.

Mimo licznych kontrowersji pojawiających się wokół tematyki subwencjonowania gmin i jej słuszności, należy pamiętać, że subwencja jest istotnym źródłem dochodów i stanowi znaczący element wsparcia finansowego tych gmin, które nie są w stanie generować wystarczająco wysokich dochodów własnych. Tym samym właściwie ustalona wysokość subwencji może zapewnić stabilność i względną pewność finansową tym samorządom.

Niestety, wydaje się, że dotychczasowa konstrukcja subwencji ogólnej, zwłaszcza części wyrównawczej, oraz zmiany w zakresie budowy algorytmów wyliczania poszczególnych jej kwot nie przynoszą zadowalających efektów.

Celem głównym artykułu jest przedstawienie metody kalkulacji dochodów własnych gminy, tak aby należna kwota części podstawowej subwencji wyrównawczej korespondowała z faktyczną sytuacją dochodową gminy.

W pierwszej części artykułu przedstawiono istotę subwencjonowania gmin, a w drugiej – proponowaną metodę kształtowania poziomu dochodów własnych gmin w odniesieniu do przyznanej kwoty części podstawowej subwencji wyrównawczej. Przedmiotem badań są wybrane elementy dochodów własnych gminy oraz konstrukcja wskaźnika dochodów podatkowych  $G$ . W celu przeprowadzenia analizy przyjęto, że faktyczna sytuacja dochodowa gminy mierzona jest wysokością rzeczywistych dochodów własnych *per capita* ( $DWrz$ ).

W części trzeciej artykułu zaprezentowano zastosowanie wyżej wspomnianej metody na przykładzie konkretnej gminy.

Aby udzielić odpowiedzi na pytanie: w jaki sposób gminy mogą wyznaczać wysokość dochodów własnych w kontekście wpływów z tytułu części podstawowej subwencji wyrównawczej? – przeprowadzono analizę:

- wysokości kwoty dochodów własnych gminy,
- wysokości wskaźnika dochodów podatkowych  $G$  wyznaczającego kwotę subwencji wyrównawczej (części podstawowej),
- wartość rzeczywistych i potencjalnych dochodów podatkowych generowanych przez gminę.

---

<sup>1</sup> M. Dylewski, B. Filipiak, M. Gorzałczyńska-Koczkodaj, *Finanse samorządowe. Narzędzia, decyzje, procesy*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2006, s. 86-87.



## 2. Istota i zasady konstrukcji subwencji wyrównawczej dla gmin

Transfery z budżetu państwa do budżetów jednostek samorządowych mają wiele przyczyn, wśród których wymienia się<sup>2</sup>:

- nierówności pionowe w sytuacji finansowej samorządów – powstają one w wyniku przekazywania samorządom nowych zadań, dla których nie został stworzony dochód własny,
- nierówności poziome w sytuacji dochodowej samorządów – pojawiają się w wyniku zróżnicowanego poziomu dochodów własnych,
- zróżnicowany poziom świadczenia dóbr i usług publicznych przez samorzady,
- promocja i wsparcie realizacji zadań istotnych z punktu widzenia strategii rozwoju kraju.

Tym samym transfery z budżetu państwa mają na celu dofinansowanie biedniejszych samorządów, a także zapewnienie im realizacji określonego minimalnego poziomu usług publicznych. E. Kronberger-Sokołowska wymienia cztery funkcje subwencji: finansowanie zadań, funkcję wyrównawczą, motywacyjną i rekompensacyjną<sup>3</sup>.

System subwencjonowania, który funkcjonuje z nieznacznymi zmianami od 2004 roku, jest mechanizmem mającym na celu selektywne wsparcie tych samorządów, dla których dostęp do źródeł dochodów własnych jest ograniczony. Ponadto umożliwia im utrzymanie płynności finansowej. Stąd subwencja, jako dodatkowe źródło dochodów dla tzw. biedniejszych samorządów, jest bardzo istotna. Analizując dane statystyczne, można zauważyć, że udział subwencji ogólnej w dochodach ogółem poszczególnych gmin utrzymuje się od pięciu lat na prawie tym samym poziomie. Największy udział subwencji w dochodach ogółem można zauważyć wśród gmin wiejskich, wśród których 98% jednostek otrzymuje subwencję wyrównawczą. W gminach miejskich udział ten jest najniższy i wynika przede wszystkim z faktu, iż wiele gmin miejskich to samorzady nieotrzymujące subwencji wyrównawczej lub dokonujące wpłat, potocznie nazwanych „janosikowym”, do budżetu państwa.

Subwencja wyrównawcza stanowi tę część subwencji ogólnej, która w całości jest finansowana ze środków budżetu państwa. Jej zadaniem jest porównanie i ustalenie, które gminy są silne, a które słabe finansowo. Tym samym stanowi ona wymierne przesłanki dla ich subwencjonowania<sup>4</sup>. Istota tej subwencji polega na uzyskaniu odpowiedniego wyrównania dochodów przez gminy słabo rozwinięte gospodarczo, o słabszej kondycji finansowej z punktu widzenia własnych dochodów podatkowych na 1 mieszkańca w stosunku do średniej obliczanej dla ogółu gmin w kraju<sup>5</sup>.

<sup>2</sup> A. Kopańska, *Efektywność decentralizacji. Analiza zdecentralizowanego dostarczania dóbr o charakterze ponadlokalnym*, Difin, Warszawa 2014, s. 30.

<sup>3</sup> E. Kronberger-Sokołowska, *Finanse jednostek samorządu terytorialnego*, Lexis-Nexis, Warszawa 2012, s. 110.

<sup>4</sup> A. Borodo, *Samorząd terytorialny, system prawnofinansowy*, LexisNexis, Warszawa 2006, s. 142.

<sup>5</sup> Tamże, s. 146.

Dostęp gminy do dochodów z subwencji mierzy się za pomocą wskaźnika dochodów podatkowych gminy oznaczonego jako  $G$ :

$$G = \text{kwota dochodów podatkowych gminy} / \text{liczba mieszkańców gminy}$$

Podobnie jak wskaźnik  $G$  oblicza się wskaźnik dochodów podatkowych  $Gg$  dla wszystkich gmin w kraju. Jest on wartością średnią, w odniesieniu do której dokonuje się porównania wskaźnika  $G$ , ustalając w ten sposób kondycję dochodową konkretnej gminy<sup>6</sup>.

Zmienne te (kwota dochodów podatkowych gminy oraz liczba mieszkańców gminy) stanowią dane z roku poprzedzającego rok bazowy, dlatego bywają one nieaktualne. Również w okresie tych dwóch lat (rok bazowy i rok poprzedzający rok bazowy) sytuacja finansowa gminy może ulec zmianie. Ponadto kwoty dochodów podatkowych są wpływami potencjalnymi. Gmina mogłaby je osiągnąć bez korzystania z przyznanego jej ustawowego prawa do obniżania stawek podatkowych, stosowania ulg i zwolnień z podatków. Tym samym subwencja nie rekompensuje i nie pokrywa „strat” wynikłych z obniżania stawek podatkowych, stosowania ulg czy zwolnień.

Subwencja wyrównawcza jest wielkością roczną i wypłacaną gminom w 12 miesięcznych ratach. Gminy są informowane o planowanych kwotach subwencji w roku poprzedzającym rok budżetowy (czyli rok, w którym te kwoty są przekazywane na rachunek gminy). Składa się ona z dwóch kwot: podstawowej i uzupełniającej. Kwota podstawowa przyznawana jest gminom o ograniczonych źródłach dochodów własnych, część uzupełniająca natomiast trafia do gmin o niskim stopniu zaludnienia.

Wysokość wskaźnika  $G$  mniejsza od  $Gg$  nie jest wystarczającym warunkiem, aby gmina mogła otrzymać kwotę subwencji podstawowej. Kwotę podstawową subwencji wyrównawczej otrzymują tylko te gminy, których wskaźnik  $G$  jest mniejszy niż 92%  $Gg$ .

Wśród tych gmin ustalone zostały także przedziały liczbowo-procentowe, które zapewniają wyższe kwoty subwencji biedniejszym gminom lub niższe tym gminom, których wskaźnik jest bliski wartości 92%  $Gg$ .

Analizując wysokość wypłacanej części podstawowej oraz zasady naliczania kwot podstawowych subwencji, można zauważyć, że im niższy wskaźnik dochodów podatkowych gminy  $G$  w przeliczeniu na 1 mieszkańca, tym wyższą kwotę subwencji otrzymuje gmina (na 1 mieszkańca). Jednak należy zwrócić uwagę, iż w żadnym przypadku kwota podstawowa nie zapewni wyrównania wysokości dochodów gminy do poziomu 92% wskaźnika  $Gg$ . Zniechęcałoby to gminy do podejmowania działań mających na celu zwiększenie wydajności źródeł dochodów własnych<sup>7</sup>.

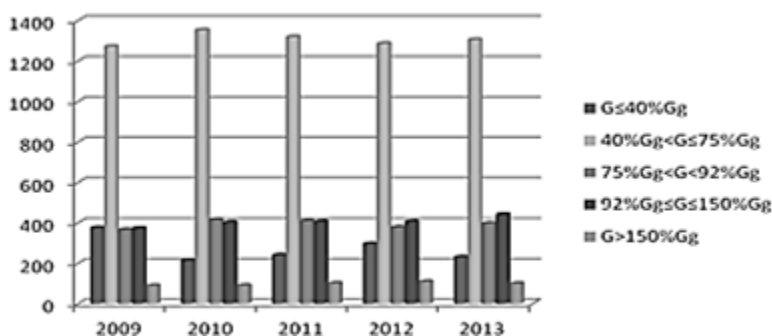
Gminy, których wskaźnik  $G$  jest wyższy niż 150%  $Gg$ , zobowiązane są do dokonywania wpłat do budżetu państwa na rzecz subwencji równoważącej. W ten sposób dokonuje się z udziałem i za pośrednictwem budżetu państwa międzygminny po-

<sup>6</sup>  $Gg$  = kwota dochodów podatkowych ogółu gmin w kraju/liczba mieszkańców wszystkich gmin.

<sup>7</sup> A. Hanusz i in., *Dochody budżetu jednostek samorządu terytorialnego*, Oficyna Wolters Kluwer business, Warszawa 2009, s. 237.

dział środków mających na celu wyrównanie sytuacji finansowej gmin. Wysokość wpłaty, jaką gmina jest zobowiązana uiścić, uzależniona jest także od wysokości wskaźnika  $G$  oraz od liczby mieszkańców.

Wykres (rys. 1) przedstawia liczebność gmin w poszczególnych grupach algorytmicznych, zgodnie z którymi naliczane są kwoty podstawowe, subwencji wyrównawczej oraz wpłaty do budżetu państwa.



Rys. 1. Liczebność gmin w poszczególnych grupach algorytmicznych w latach 2009-2013 (2479 = 100%)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

Najliczniejsza grupa to gminy, których wskaźnik  $G$  jest niższy niż 40%  $G_g$ , ale nie wyższy niż 75%  $G_g$ . Grupa ta stanowi blisko 52% ogółu gmin w kraju. Gminy, które dokonują wpłat do budżetu państwa, stanowią średnio ok. 4% ogółu gmin w kraju.

Drugim rodzajem subwencji, wchodzącym w skład części wyrównawczej, jest kwota uzupełniająca. Otrzymują ją gminy, w których gęstość zaludnienia jest niższa od średniej gęstości zaludnienia w kraju. Są to przede wszystkim gminy wiejskie.

Kwota uzupełniająca przyznawana jest tylko tym gminom:

- których wskaźnik dochodów podatkowych na 1 mieszkańca  $G$  jest niższy niż 150%  $G_g$ ,
- które spełniają warunek odnoszący się do gęstości zaludnienia.

Negatywną cechą subwencji wyrównawczej jest jej brak powiązania z poziomem dochodów państwa. Oznacza to, iż wzrost dochodów budżetu państwa nie będzie wpływał na zwiększenie kwot tego transferu do budżetów gminnych. Z kolei uzależnienie kwoty podstawowej tylko od wysokości wskaźnika  $G_g$  (ukazującego przeciętny poziom dochodów gmin) powoduje, iż wraz z jego spadkiem zmniejsza się też będzie wsparcie finansowe dla gmin najuboższych. Paradoksalnie w sytuacji, gdy te gminy będą potrzebowały większego wsparcia, kwoty transferu będą mały zamiast rosnać. Oczywiście spadek dochodów podatkowych gmin nie musi korespondować z pogarszającą się sytuacją finansową państwa, którego dochody mogą w danym czasie rosnać<sup>8</sup>.

<sup>8</sup> Tamże, s. 217.

Kwestię słuszności funkcjonowania subwencji w systemie finansów publicznych należy rozważyć z dwojakiej perspektywy:

- jako istotne źródło dochodów gmin (i pozostałych JST) – w tym kontekście będzie ona niekwestionowanym wsparciem finansowym, które stanowi pewnego rodzaju zabezpieczenie przed utratą płynności; tym samym jest niezbędną do właściwego funkcjonowania JST;
- jako znaczne obciążenie budżetu państwa – w ostatnich latach wydatki na subwencję dla samorządów stanowią 16% wydatków państwa ogółem. W tym 75% to wydatki z tytułu subwencjonowania gmin<sup>9</sup>. Biorąc pod uwagę ten aspekt subwencjonowania, można zastanawiać się nad tym, w jaki sposób zmniejszyć kwoty subwencji przekazywanych samorządom.

Dylemat: subwencjonować, czy nie, a jeśli tak, to w jakiej wysokości, może stanowić tematykę dalszych rozważań naukowych. Niemniej istnieje możliwość wzajemnego „dopasowania” subwencji wyrównawczej (części podstawowej) i dochodów własnych gminy. Pomogłoby to gminom w uzyskaniu „optymalnej” subwencji w relacji do dochodów własnych, a w przypadku wydatków państwa wpłynęłoby na optymalizację wydatków z tytułu subwencji wyrównawczej dla gmin.

### **3. Metoda kalkulacji dochodów własnych gmin na potrzeby wyliczenia kwoty podstawowej subwencji wyrównawczej**

Jak wcześniej wspomniano, kwota podstawowa subwencji wyrównawczej ustalana jest na podstawie potencjalnych dochodów podatkowych *per capita*. Jednakże wśród władz gmin panuje często mylne przekonanie, że stosując dużo niższe niż maksymalne stawki podatków oraz wysokie ulgi i umorzenia, za dwa lata (od momentu ustalenia stawek podatkowych itp.) otrzymają niższą subwencję wyrównawczą. Łączą one w ten sposób kwoty subwencji z poziomem rzeczywistych dochodów.

Nie zdają sobie jednak sprawy z tego, że istnieje możliwość dopasowania owych stawek, określenie ulg i zwolnień tak, aby subwencja wyrównawcza (część podstawowa) korespondowała nie tylko z potencjalnymi dochodami podatkowymi, ale też z dochodami własnymi generowanymi w rzeczywistości. Wówczas władze gminy będą mogły słusznie uznać, że należna im kwota podstawowa subwencji wyrównawczej jest wartością adekwatną do ich rzeczywistej sytuacji dochodowej. Jednocześnie owa kalkulacja nie wpłynie na zwiększenie kwot subwencji wypłacanych przez państwo, gdyż wskaźnik *G* nadal będzie stanowił podstawę wyliczenia kwot części podstawowej subwencji wyrównawczej.

Przedstawiając metodę kalkulacji poziomu dochodów własnych gminy, autor przyjął założenie, że wskaźnik *G* mógłby lepiej odzwierciedlać faktyczną sytuację dochodową gminy, a nie tylko potencjalną sytuację dochodową mierzoną wysoko-

<sup>9</sup> <http://www.mf.gov.pl/ministerstwo-finansow/dzialalnosc/finanse-publiczne/budzet-panstwa/wykonanie-budzetu-panstwa/sprawozdanie-z-wykonania-budzetu-panstwa-roczne> (14.10.2014).

ścią potencjalnych wpływów podatkowych *per capita*. Mogłoby to wpłynąć na lepsze wyrównanie dochodowe wśród gmin.

Skoro wskaźnik  $G$  pozostaje niezmienny od roku 2004, to władze gminy powinny uważniej przyrzeć się elementom kształtującym ich sytuację dochodową, istotne z punktu widzenia otrzymywania subwencji wyrównawczej. Te elementy to:

- rzeczywiste dochody własne ( $DWrz$ ),
- rzeczywiste dochody podatkowe ( $PDrz$ ),
- potencjalne dochody podatkowe ( $G$ ),
- skutki umorzeń, zwolnień, obniżek stawek podatkowych ( $Sk$ ),
- dochody pozapodatkowe, pozostałe dochody własne ( $Pz$ ).

Skoro:

$$G^{10} = \text{rzeczywiste dochody podatkowe} + \text{skutki (umorzeń, zwolnień etc.)} = (DPp)$$

i

$$DWrz = \text{rzeczywiste dochody podatkowe} + \text{pozostałe dochody własne,}$$

to

$$\text{skutki (umorzeń, zwolnień etc.)} (Sk) = \text{pozostałe dochody własne} (Pz).$$

Aby wzajemnie „dopasować” kwoty subwencji wyrównawczej (części podstawowej) i dochodów własnych gminy, należy zrównać skutki zwolnień i umorzeń z podatków oraz niezastosowania maksymalnych stawek z pozostałą kwotą rzeczywistych dochodów własnych po odjęciu dochodów podatkowych<sup>11</sup>. Pełne wyrównanie może być bardzo trudne, jednak należy dążyć do znalezienia możliwie najmniejszej różnicy między  $Sk$  a  $Pz$ .

Przykład:

Jeśli:

$$DWrz = 100,$$

w tym: rzeczywiste dochody podatkowe = 70,

pozostałe rzeczywiste dochody własne = 30,

skutki (umorzeń, zwolnień etc.) udzielone przez władze gminy = 40,

to:

$$G = 70 + 40 = 110,$$

tym samym:

$$G > DWrz.$$

W sytuacji gdy  $G > DWrz$ , gmina otrzymuje subwencję wyrównawczą nieadekwatną do swojej rzeczywistej sytuacji dochodowej, gdyż wskaźnik  $G$  klasyfikuje ją

<sup>10</sup> W badaniu pominięto liczbę ludności, która powinna zostać uwzględniona w każdym działaniu jako mianownik. Nie wpływa to jednak na wyniki badań, lecz ułatwia obliczenia.

<sup>11</sup> Niepublikowana praca doktorska A. Świrskiej pt. *Skuteczność subwencji w wyrównywaniu poziomu dochodów gmin województwa mazowieckiego*, obroniona w 2010 roku, grant MNiSW, projekt badawczy nr NN114110736; M. Podstawka, *Subwencjonowanie gmin – porady praktyczne*, „Gospodarz” 2014, nr 2 (104), s. 20-22.

do wyższego przedziału algorytmicznego („dla bogatszych gmin”). Poziom rzeczywistych dochodów własnych świadczy o tym, że rzeczywista sytuacja dochodowa gminy jest gorsza, niż wskazuje na to wskaźnik potencjalnych dochodów podatkowych  $G$ .

Gminy, z założenia, dążą do generowania jak najwyższych dochodów. W związku z tym powinny ustalić stawki podatków, ulgi i zwolnienia z podatków na takim samym poziomie, jak wartość pozostałych pozapodatkowych rzeczywistych dochodów własnych (w przykładzie: na poziomie 30, a nie 40). Wówczas wskaźnik  $G$  zrównałby się z wartością  $DWrz$  i gmina otrzymałaby subwencję w należytym kwocie, adekwatnej do jej rzeczywistej sytuacji dochodowej, jednocześnie uwzględniającej wysokość potencjalnych dochodów podatkowych.

W sytuacji gdy  $G < DWrz$ , kwota podstawowa subwencji wyrównawczej również nie jest adekwatna do rzeczywistej sytuacji dochodowej gminy. Jednakże w kontekście maksymalizacji dochodu z tytułu subwencjonowania jest to sytuacja korzystniejsza dla gminy. Wówczas gmina otrzymuje subwencję należną „wyższą”, niż wskazywałaby na to jej rzeczywista sytuacja dochodowa. Nie zwiększa to jednak wydatków z budżetu państwa z tytułu subwencji wyrównawczej, ponieważ nadal podstawę wyznaczania kwot subwencji wyrównawczej stanowi wskaźnik  $G$ .

Rozpatrywanie przez władze gmin powyższych zależności pozwoliłoby na otrzymywanie subwencji wyrównawczej, zwłaszcza kwot części podstawowej adekwatnych do rzeczywistej sytuacji dochodowej (mierzonej wskaźnikiem  $DWrz$ ).

Niestety, powyższe przemyślenia prowadzą także do wniosku, że obecna konstrukcja wskaźnika  $G$  zmusza niejako władze gmin do ustalania takich stawek podatkowych oraz stosowania takich zwolnień i umorzeń, aby nie wpłynęły one znacząco na zmniejszenie kwoty części podstawowej, subwencji wyrównawczej. To z kolei świadczy o świadomej (lub nie) próbie ograniczenia władztwa podatkowego władz gminy przez władze centralne.

Z powyższego można wywnioskować, że jedną z przyczyn wolnego tempa wyrównywania się sytuacji dochodowej wśród gmin jest konstrukcja wskaźnika  $G$ . Wiele gmin, zwłaszcza tych błędnie zaklasyfikowanych w przedziały algorytmiczne, otrzymuje zbyt niską bądź wysoką kwotę części podstawowej subwencji wyrównawczej lub gminy dokonują wpłat do budżetu państwa, mimo że ich rzeczywista sytuacja dochodowa nie wskazuje na zastosowanie tego rodzaju mechanizmu wyrównawczego.

#### 4. Wykorzystanie metody na przykładzie gminy Skaryszew

Metodę przedstawioną w artykule zaprezentowano na przykładzie gminy miejsko-wiejskiej Skaryszew.

Planowany na rok 2014 wskaźnik  $G$  (wyznaczony na podstawie danych z 2012 roku) zaklasyfikował gminę do drugiego przedziału algorytmicznego. Wyniósł on 741,22, tym samym wartość ilorazu  $G/Gg$  wyniosła 54,54%. W 2014 roku



gmina otrzymała subwencję wyrównawczą w kwocie 6 813 348 zł. Znaczną część tej kwoty stanowiła część podstawowa.

Czy gmina otrzymała subwencję, która koresponduje z jej faktyczną sytuacją dochodową mierzoną wysokością rzeczywistych dochodów własnych *per capita* (*DWrz*), a nie tylko dochodów podatkowych? Odpowiedzi na to pytanie udzieli analiza danych zawartych w tabeli 1.

**Tabela 1.** Elementy sytuacji dochodowej gminy Skaryszew (2012 zł)

Wyszczególnienie	2012
Dochody własne rzeczywiste ( <i>DWrz</i> )	9 155 553,55
Dochody podatkowe potencjalne ( <i>DPp</i> )	10 457 131,76
Dochody podatkowe rzeczywiste ( <i>DPrz</i> )	8 127 606,03
Skutki zwolnień i umorzeń ( <i>Sk</i> )	2 329 525,73
Pozostałe dochody własne (pozapodatkowe) ( <i>Pz</i> )	1 027 947,52
<b>Różnica</b>	<b>1 301 578,21</b>

Źródło: wyliczenia własne na podstawie danych Banku Danych Lokalnych oraz Ministerstwa Finansów.

Faktyczna sytuacja dochodowa gminy Skaryszew mierzona poziomem *DWrz* jest gorsza niż ta, którą reprezentuje wskaźnik *G* i poziom *DPp* ( $DWrz < DPp$ ). Wpływają na to nie tylko niższe stawki podatków, umorzenia czy skutki zwolnień, ale również wysokość pozostałych dochodów własnych – pozapodatkowych. Różnica między owymi skutkami a dochodami pozapodatkowymi jest znaczna, a zgodnie z proponowaną metodą powinna być jak najmniejsza.

Gdyby władze gminy Skaryszew, szacując dochody budżetowe na 2012 rok, ustaliły skutki zwolnień i umorzeń na poziomie zbliżonym do wysokości dochodów pozapodatkowych, wówczas wskaźnik *G* odzwierciedliłby nie tylko potencjalną sytuację dochodową mierzoną wysokością potencjalnych wpływów podatkowych *per capita*, ale też faktyczną sytuację dochodową gminy mierzoną poziomem rzeczywistych dochodów własnych.

## 5. Zakończenie

Udzielając odpowiedzi na pytanie: „Czy istnieje możliwość wzajemnego »dopasowania« subwencji wyrównawczej (części podstawowej) i dochodów własnych gminy?», można stwierdzić, iż gminy mogą optymalizować poziom dochodów własnych, tak aby wskaźnik *G* odzwierciedlał nie tylko poziom potencjalnych dochodów podatkowych, ale też rzeczywiste dochody własne. Najbardziej zainteresowane tym działaniem powinny być gminy, których władze są przekonane, że kwota subwencji wyrównawczej jest niedoszacowana. O ile władze samorządowe nie mają wpływu na wysokość subwencji wyliczanej przez Ministerstwo Finansów, o tyle mogą spróbować ustalić dochody własne na takim poziomie, aby ta subwencja (część podsta-

wowa kwoty wyrównawczej) była adekwatna do rzeczywistej sytuacji dochodowej. Zastosowanie proponowanej metody będzie pewnego rodzaju rozwiązaniem problemu: co zrobić, aby subwencja przyznana gminie była adekwatna do jej faktycznej sytuacji dochodowej.

## Literatura

- Borodo A., 2006, *Samorząd terytorialny, system prawnofinansowy*, LexisNexis, Warszawa.
- Dylewski M., Filipiak B., Gorzałczyńska-Koczkodaj M., 2006, *Finanse samorządowe. Narzędzia, decyzje, procesy*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Hanusz A. i in., 2009, *Dochody budżetu jednostek samorządu terytorialnego*, Oficyna Wolters Kluwer business, Warszawa.
- Kopańska A., 2014, *Efektywność decentralizacji. Analiza zdecentralizowanego dostarczania dóbr o charakterze ponadlokalnym*, Difin, Warszawa
- Kronberger-Sokołowska E., 2012, *Finanse jednostek samorządu terytorialnego*, LexisNexis, Warszawa.
- Podstawka M., 2014, *Subwencjonowanie gmin – porady praktyczne*, Gospodarz, nr 2 (104).
- Świrska A., *Skuteczność subwencji w wyrównywaniu poziomu dochodów gmin województwa mazowieckiego*, niepublikowana praca doktorska.
- Ustawa o dochodach JST z dnia 13 listopada 2003 r., Dz.U. z 2008, nr 88, poz. 539.