

DOI: 10.18559/SOEP.2017.5.7

Sławomira Kańduła

Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu, Wydział Ekonomii, Katedra Finansów Publicznych

s.kandula@ue.poznan.pl

**WYRÓWNYWANIE DOCHODÓW GMIN
WARUNKIEM ICH ZRÓWNOWAŻONEGO
ROZWOJU?**

Streszczenie: Zrównoważony rozwój lokalny może być finansowany z dochodów własnych gmin, w tym o charakterze podatkowym. Gminy mają jednak różną zdolność dochodową, więc powstają między nimi różnice w wysokości dochodów własnych i wydatków na zadania własne, w przeliczeniu na mieszkańca. Nadmierne różnice są niekorzystne z punktu widzenia zrównoważonego rozwoju kraju, dlatego organy państwa ustanowiły mechanizmy wyrównywania fiskalnego. W badaniu gmin województwa wielkopolskiego dowiedziono, że subwencja ogólna zmniejsza zróżnicowanie dochodów gmin o ponad 60%, a tym samym zwiększa możliwości finansowania przez nie zadań podejmowanych w celu urzeczywistnienia idei zrównoważonego rozwoju lokalnego.

Słowa kluczowe: rozwój zrównoważony, dochody podatkowe, subwencja ogólna, województwo wielkopolskie.

Klasyfikacja JEL: H71, H77.

**EQUALISING THE INCOME OF MUNICIPALITIES AS
A PRECONDITION OF THEIR SUSTAINABLE DEVELOPMENT?**

Abstract: Sustainable local development can be funded with municipalities' own fiscal revenues. However, municipalities vary in terms of their income generating capacities, so their own revenues and expenditures on their own tasks per capita also differ significantly. Excessive differences between local self-government units have a negative impact on the sustainable development of a country. Therefore, state

authorities can establish a fiscal equalization mechanism. A study of municipalities in the Wielkopolska region proved that the general subsidy reduces the discrepancies in the revenues of municipalities by over 60% and thus increases the possibility of municipalities financing the tasks undertaken in order to actualize the idea of sustainable local development.

Keywords: sustainable development, tax revenues, general subsidy, the Wielkopolska region.

Wstęp

Cechą rozwoju gospodarczego Polski jest jego silne zróżnicowanie regionalne i miejsko-wiejskie. Zróżnicowanie międzyregionalne jest pochodną czynników historycznych [Hryniewicz 2000, s. 55], ale jedną z przyczyn dywersyfikacji poziomu rozwoju jednostek przestrzennych są też odmienne możliwości jego finansowania wynikające m.in. z różnic w wysokości dochodów jednostek danego szczebla.

W teoriach rozwoju regionalnego (i lokalnego) przyjmuje się, że różnice (np. w dochodach, stopniu rozwoju) między jednostkami terytorialnymi są zjawiskiem obiektywnym. W teoriach wywodzących się z tradycji neoklasycznej podkreśla się, że zmniejszanie tych różnic przez państwo przyniesie więcej szkody niż pożytku, i akceptuje się zróżnicowanie jako czynnik rozwoju lokalnego i regionalnego. Zakłada się przy tym, że istniejące różnice zostaną zniwelowane przez mechanizm rynkowy. W teoriach wywodzących się z doktryny J.M. Keynesa przyjmuje się, że istnienie różnic między jednostkami samorządowymi jest niewskazane¹. Argumentuje się, że mechanizm rynkowy nie tylko nie jest w stanie wyeliminować istniejących różnic, ale nawet może je pogłębić, interwencja państwa jest więc obiektywną koniecznością. Wynika to z tego, że decydującym czynnikiem rozwoju są inwestycje, których efekty (dochodowy, ilościowy i kumulacyjny) „rozkładają” się w przestrzeni nierównomiernie [Korenik 2011, s. 78]. Poza tym przeszkodą w finansowaniu tych inwestycji są niewystarczające i zróżnicowane przestrzennie dochody własne gmin [Szewczuk 2003, s. 397]. Również w teorii finansów publicznych przyjmuje się, że nadmierne różnice w dochodach jednostek samorządu terytorialnego (jst) danego szczebla nie są dopuszczalne i w celu ochrony wspólnot słabszych finansowo zaleca się

¹ W okresie gospodarki planowanej centralnie przyjmowano nawet koncepcje egalitaryzmu regionalnego [Szymła 2005, s. 102].

ustanowienie „procedur ujednoczenia finansowego lub środków równoważących, mających na celu skorygowanie efektów nierównego podziału potencjalnych źródeł finansowania, jak również obciążeń, które na nie przypadają” [Europejska karta samorządu lokalnego, art. 9 ust. 5]. Tego typu procedury i środki obejmuje się mianem mechanizmów wyrównywania (wyrównania) fiskalnego, które w Polsce można utożsamiać z subwencją ogólną dla jst. W gminach najważniejszym jej elementem jest część wyrównawcza.

Artykuł poświęcono zróżnicowaniu dochodów gmin województwa wielkopolskiego. Jego celem głównym jest odpowiedź na pytanie: Czy pierwotne i wtórne zróżnicowanie dochodów gmin² województwa wielkopolskiego ma tendencję do zwiększania się, czy zmniejszania? Odniesienie się do tego pytania umożliwi osiągnięcie celów pomocniczych wyrażonych pytaniami: Jakie jest pierwotne zróżnicowanie dochodów podatkowych gmin województwa wielkopolskiego na tle wszystkich polskich gmin? Czy transfery przekazywane gminom zmniejszają zróżnicowanie dochodów gmin na tle całego państwa? Czy istnieje związek między wysokością dochodów gmin przed i po wyrównaniu a wysokością wydatków gmin *per capita*? W artykule przyjęto tezę, że mechanizmy wyrównywania fiskalnego zwiększają możliwości finansowania przez gminy zadań wykonywanych w celu urzeczywistnienia idei zrównoważonego rozwoju lokalnego. Wyrównanie to jest koniecznym, ale niewystarczającym warunkiem tego rozwoju.

Tekst artykułu podzielono na kilka części. Na początku przedstawiono cele zrównoważonego rozwoju oraz rolę gmin w tej materii. Następnie odniesiono się do zasadności przekazywania gminom transferów z budżetu państwa. Dalej scharakteryzowano podmiot i przedmiot badania. Punkt piąty poświęcono omówieniu pierwotnego zróżnicowania dochodów podatkowych gmin województwa wielkopolskiego, a punkt szósty efektom mechanizmów wyrównania finansowego. Rozważania podsumowano w Zakończeniu.

W artykule wykorzystano krajową i zagraniczną literaturę przedmiotu oraz dane o dochodach gmin pochodzące z Głównego Urzędu Statystycznego, Ministerstwa Finansów oraz z bazy danych udostępnionej przez Regionalną Izbę Obrachunkową w Bydgoszczy.

² Zróżnicowanie pierwotne wyrażono wysokością dochodów podatkowych gmin na mieszkańca (wskaźnik *G*), podczas gdy zróżnicowanie wtórne opisano czterema wskaźnikami, w których ujęto dochody podatkowe oraz poszczególne części subwencji ogólnej dla gmin.

1. Rola gmin w zrównoważonym rozwoju lokalnym

Rozwój może być rozumiany jako ciąg następujących po sobie zjawisk (zmian) gospodarczych i społecznych, które oceniane są jako bardziej korzystne dla danej społeczności od innych. Zmiany te powinny zaspokajać potrzeby mieszkańców oraz prowadzić do wzrostu zamożności i poprawy warunków życia ludności. Niektóre można łatwo wyrazić w odpowiednich miernikach (zmiany ilościowe), ale część z nich jest trudno mierzalna (zmiany jakościowe). Wyznaczniki dokonującego się rozwoju są różne, np. przekształcenia struktury gospodarki, ogólna poprawa warunków życia ludności, wzrost dostępu do dóbr publicznych czy poprawa stanu środowiska [Hryniewicz 2000].

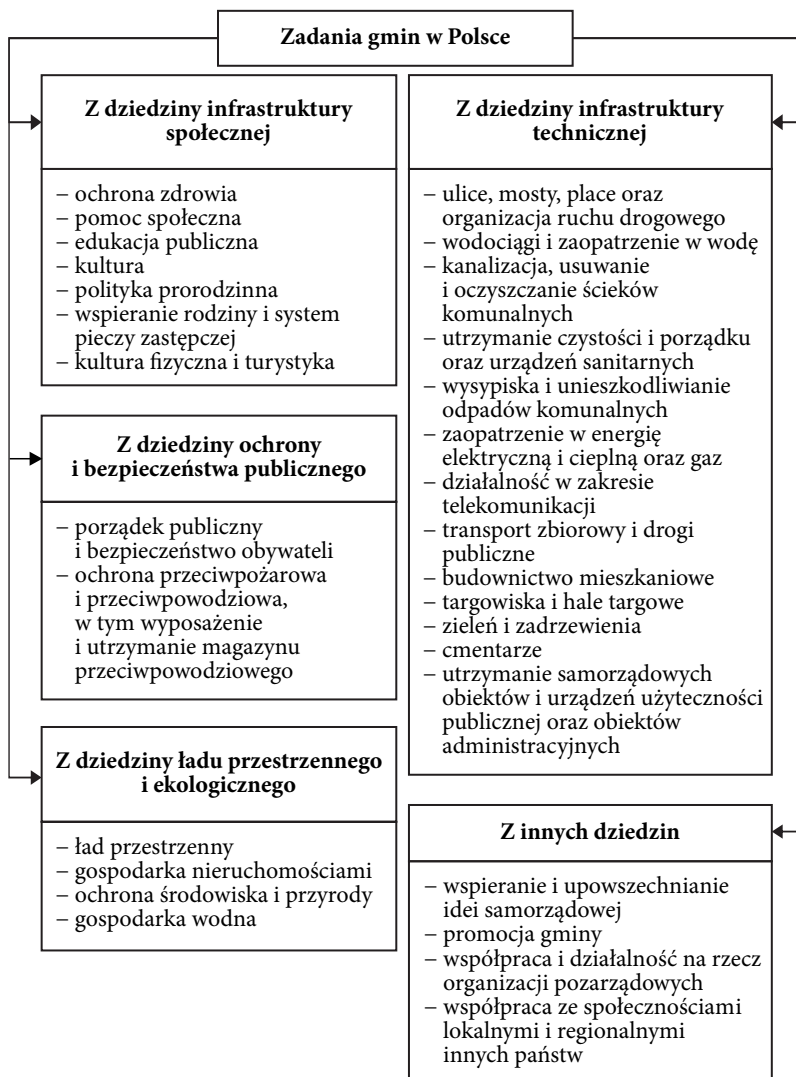
W zależności od perspektywy, w której rozpatruje się dokonywanie się przeobrażeń społeczno-gospodarczych, można mówić o rozwoju: całego państwa, regionalnym, który w Polsce dokonuje się na szczeblu samorządowych województw, oraz lokalnym, który obserwowany może być na szczeblu samorządu powiatowego i gminnego.

Niezależnie od skali podejmowanych działań (krajowej, regionalnej, lokalnej) celem władz publicznych powinno być dążenie do zapewnienia rozwoju zrównoważonego (*sustainable development*), przez który należy rozumieć proces (rozwój) mający na celu zaspokojenie potrzeb obecnego pokolenia w sposób umożliwiający realizację tych samych dążeń następnym pokoleniom [por. Korenik 2011, s. 74–75].

W Polsce zasada zrównoważonego rozwoju została zapisana w wielu aktach prawnych, spośród których na plan pierwszy wysuwa się Konstytucja RP z 1997 roku. Postulat zrównoważonego rozwoju został też zapisany w różnorodnych dokumentach strategicznych tworzonych na różnych szczeblach administracji publicznej. Wszystkie działania o charakterze społeczno-gospodarczym podejmowane w związku z celami określonymi w tych dokumentach powinny być wzajemnie powiązane i realizowane zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju. W dokumentach tych planuje się działania o charakterze gospodarczym, społecznym, środowiskowym oraz przyczyniające się do osiągnięcia ładu instytucjonalno-politycznego [Borys i in. 2003, s. 9].

U podstaw podziału zadań między państwo i gminy, oprócz zasady subsydiarności, leży przekonanie, że wykonywanie niektórych zadań publicznych przez gminy wpłynie na aktywizację społeczności i władz lokalnych, której efektem będzie rozwój poszczególnych jst. Zadania gminy sprowadzają się do zaspokajania zbiorowych potrzeb wspólnoty lokalnej oraz do

wykonywania zadań publicznych o znaczeniu lokalnym. Obejmują one sprawy z zakresu infrastruktury społecznej i technicznej, ochrony i bezpieczeństwa publicznego, ładu przestrzennego i ekologicznego oraz z innych dziedzin (rysunek 1). Spośród zadań gmin szczególnie ważne jest – choć



Rysunek 1. Dziedziny zadań podejmowanych przez gminy w celu zaspokajania zbiorowych potrzeb mieszkańców

Źródło: na podstawie Ustawy z dnia 8 marca 1990 r.

niewyrażone *expressis verbis* – zadanie polegające na inicjowaniu, organizowaniu, koordynowaniu i wspieraniu działań na rzecz rozwoju społeczno-gospodarczego gminy [Parysek 2015, s. 28].

Można też wyróżnić inne zadania podejmowane na rzecz rozwoju gospodarczego gminy, choć zadania te bardziej wynikają z istoty samorządu terytorialnego niż z obowiązującego prawa. Do zadań takich zaliczyć można m.in.: 1) podejmowanie różnych inicjatyw i zadań rozwojowych; 2) podejmowanie działań promocyjnych, udostępnianie lokalnych zasobów, stosowanie ulg, zachęt, udzielanie dotacji itp.; 3) identyfikację lokalnych potrzeb społecznych i lokalnych zasobów, które mogą określić kierunki i zakres działań na rzecz rozwoju; 4) przyciąganie inwestorów oraz pozyskiwanie środków na finansowanie rozwoju lokalnego; 5) tworzenie struktur organizacyjnych rozwoju lokalnego, w ramach których prowadzona będzie, w miarę kompletna i kompleksowa, obsługa podmiotów rozwoju lokalnego; 6) tworzenie spółek z udziałem kapitału lokalnego; 7) tworzenie inkubatorów przedsiębiorczości; 8) tworzenie lokalnego systemu kształcenia, doskonalenia, doskonalenia zawodowego [Pająk 2001, s. 66; Szewczuk 2011, s. 77–87; Parysek 2015, s. 29]. Katalog działań podejmowanych na rzecz rozwoju społeczno-gospodarczego gminy można mnożyć.

Zewnętrznym wyrazem wykonywanych zadań są m.in. wydatki bieżące i inwestycyjne, których ponoszenie wymaga zgromadzenia odpowiednich zasobów finansowych. Rozwój lokalny może być finansowany z wielu źródeł o charakterze bezzwrotnym i zwrotnym, pozyskiwanych zarówno na terenie danej jst (np. dochody własne jst, środki prywatne), jak i pochodzących spoza jej obszaru (np. z budżetu państwa, budżetu Unii Europejskiej). Niewystarczalność dochodów własnych jst może być przeszkodą zarówno w finansowaniu działań bieżących, jak i inwestycyjnych oraz w ubieganiu się o zewnętrzne (zwrotne i bezzwrotne) źródła dochodów. W związku z tym państwo dofinansowuje działalność gmin w formie transferów, w tym wyrównawczych. Wyzwaniem, przed którym ono staje, jest nie tylko wybór przedmiotu wyrównania (zdolność dochodowa *versus* potrzeby wydatkowe) i określenie jego filozofii (czy transfery należy różnicować w zależności od cech gmin), wybór źródeł finansowania (transfery pionowe *versus* poziome), ale także wybór najskuteczniejszej formy transferu i określenie pożądanego zakresu wyrównania.

2. Zasadność przekazywania gminom transferów z budżetu państwa

Gminy otrzymują transfery z budżetu państwa przede wszystkim z następujących powodów: zjawiska nierównowagi pionowej i poziomej, występowania efektów zewnętrznych, różnego standardu usług świadczonych przez poszczególne jst i niedostatecznej podaży dóbr merytorycznych, braku możliwości pobierania pełnej odpłatności za lokalne usługi publiczne oraz konieczności stopniowego zmniejszania różnic w stanie infrastruktury technicznej na terenie państwa [Patrzalek 2010, s. 195–196; Swianiewicz 2011, s. 83–85].

Nierównowaga pionowa jest konsekwencją nieadekwatności dochodów własnych gmin do zakresu i rodzaju zadań publicznych przez nie wykonywanych. Państwo przekazuje gminom transfery, aby umożliwić sfinansowanie zadań należących do ich kompetencji. Transfery są też przekazywane w związku z koniecznością korygowania nierównowagi poziomej między jst tego samego szczebla. W tej sytuacji mają one do pewnego stopnia zrównywać możliwości świadczenia lokalnych usług publicznych, w szczególności o charakterze bieżącym, we wszystkich jst danego szczebla. Otrzymują je gminy odznaczające się niższą niż przyjęta za punkt odniesienia zdolnością dochodową lub wyższymi niż „standardowe” potrzebami wydatkowymi. Za pomocą transferów można też korygować efekty zewnętrzne towarzyszące świadczeniu tych lokalnych usług publicznych, które konsumują nie tylko mieszkańcy danej jst. Dotowanie niektórych dóbr lokalnych umożliwia zwiększenie ich podaży i tym samym pozytywnych efektów zewnętrznych [Kitchen i Slack 2006, s. 133] lub zmniejszenie podaży dóbr, którym towarzyszą efekty negatywne. Gminy otrzymują transfery także dlatego, że władze centralne dążą do zapewnienia wszystkim mieszkańcom minimalnego, jednolitego dla terytorium całego państwa, standardu określonych usług publicznych [Boadway i Shah 2009, s. 327] i związanej z nim stymulacji podaży dóbr merytorycznych. Chęć wyrównania standardu niektórych usług wynika z priorytetów polityki społecznej państwa, w tym zakładającej, że dostęp do niektórych z nich nie będzie uzależniony od wniesienia opłaty.

Z przeglądu przyczyn zasilania zewnętrznego gmin wynika, że transfery przekazywane są przede wszystkim w celu finansowania lokalnych usług publicznych o charakterze bieżącym. Tym samym można przyjąć, że przyczyniają się one do poprawy warunków i jakości życia mieszkańców, więc można je rozpatrywać w kontekście finansowania zrównoważonego rozwoju lokalnego.

3. Podmiot i przedmiot badania

Badanie miało dostarczyć empirycznych dowodów niezbędnych do udzielenia odpowiedzi na pytania postawione we Wstępie. Objęto nim gminy województwa wielkopolskiego, które zajmuje powierzchnię 29 826 km² i jest drugim pod względem wielkości województwem w kraju. Zamieszkuje je ok. 3,5 mln osób, co plasuje je na trzecim miejscu pod względem liczby ludności [GUS 2015, s. 17]. W województwie wielkopolskim zlokalizowanych jest 226 gmin, które stanowią nieco ponad 9% ogółu gmin. Większość gmin (50,9%) ma status wiejski, a 40,7% to gminy miejsko-wiejskie. W grupie 19 gmin miejskich są cztery miasta na prawach powiatu (Kalisz, Konin, Leszno, Poznań). W badaniu uwzględniono wszystkie gminy, razem z miastami na prawach powiatu (mnpp).

Przedmiotem badania było pierwotne (przed wyrównaniem) i wtórne (po wyrównaniu) zróżnicowanie dochodów gmin województwa wielkopolskiego. Badanie dotyczyło też tempa i kierunku zmian tego zróżnicowania na tle dochodów wszystkich gmin w państwie. Badanie zróżnicowania pierwotnego polegało na porównaniu dochodów podatkowych poszczególnych gmin na mieszkańca z przeciętną wysokością tych dochodów w całym państwie i w województwie. Zróżnicowanie wtórne obliczono tylko na tle kraju, bo istotą mechanizmów wyrównawczych (subwencji ogólnej) jest zmniejszenie rozpiętości dochodów gmin w stosunku do średniej krajowej, a nie wojewódzkiej. W badaniu wykorzystano następujące miary: wskaźnik minimum i maksimum jako procent średniej, ważony liczbą mieszkańców współczynnik zmienności oraz współczynnik Giniego.

Podstawą pomiaru pierwotnego zróżnicowania dochodów gmin był wskaźnik dochodów podatkowych na mieszkańca w gminie (G), który odniesiono do wskaźnika dochodów podatkowych wszystkich gmin w państwie, łącznie z mnpp, oznaczanego Gg oraz do wskaźnika dochodów podatkowych gmin badanego województwa (Wg). Wskaźniki G i Gg są ogłaszane przez Ministerstwo Finansów i obrazują wysokość dochodów podatkowych sprzed dwóch lat w stosunku do roku budżetowego, na który obliczana jest subwencja ogólna.

Zróżnicowanie wtórne zbadano poprzez porównanie kształtowania się wymienionych miar nierówności przed otrzymaniem różnych części subwencji ogólnej³. Zróżnicowanie to opisano czterema wielkościami: 1) do-

³ Konstrukcja mechanizmu wyrównania finansowego jest uregulowana w Ustawie z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego i dość szcze-

chodami podatkowymi powiększonymi o część wyrównawczą subwencji ($G + W$), 2) dochodami podatkowymi powiększonymi o część równoważącą subwencji i pomniejszonymi o dokonane wpłaty na tę część ($G + R + - Wpłaty$), 3) dochodami podatkowymi powiększonymi o część oświatową subwencji ($G + O$), 4) dochodami podatkowymi powiększonymi o trzy wymienione części subwencji ($G + S$). Obliczono je dla każdej gminy *per capita* i odniesiono do analogicznych wielkości wyznaczonych dla wszystkich gmin w kraju. Inni autorzy stosowali podejście analogiczne [Bird i Tarasov 2002] lub podobne [Turała 2011].

Tendencje w kształtowaniu się pierwotnego i wtórnego zróżnicowania dochodów zbadano za pomocą narzędzi oceny konwergencji. Konwergencja jest procesem prowadzącym do zmniejszania się nierówności między początkowo różnymi podmiotami. Gdy podmiotami tymi są jednostki przestrzenne, wówczas w wyniku konwergencji zmniejszają się np. różnice w wysokości dochodów i wydatków na mieszkańca, w warunkach i poziomie życia wielkości produkcji [Kossowski 2009, s. 7–8].

Badanie konwergencji umożliwia porównywanie w czasie oraz ocenę, czy zróżnicowanie badanej cechy miało w badanej populacji tendencję do zwiększania się, czy zmniejszania oraz jakie było tempo tego procesu. W tym celu wykorzystuje się dynamiczne miary: σ (sigma) konwergencji, która jest stosowana na określenie zmniejszania nierówności w dochodach w czasie, oraz β (beta) konwergencji, przez którą rozumie się zmniejszanie różnic w dochodach na skutek szybszego wzrostu gospodarczego jednostek o początkowo najniższej wartości porównywanych cech [Kossowski 2009, s. 7–8; Kowalik 2013, s. 138–141]. W literaturze wskazuje się, że nie ma potrzeby obliczania konwergencji za pomocą specjalnych formuł, dlatego że dowolny miernik nierówności, a w szczególności odchylenie standardowe i współczynnik zmienności, są miarą σ konwergencji. Takie podejście przyjęto w artykule. Sigma-konwergencja zachodzi wtedy, gdy w badanym okresie wartości wymienionych miar są malejące.

Zasadnicze badanie dotyczyło lat 2004–2014, jego początek wyznaczył pierwszy rok obowiązywania nowego, obowiązującego także w 2017 roku, systemu dochodów gmin, a koniec – dostępność danych. Uzupełniono je o wysokość wydatków gmin *per capita* w latach 2012–2014. W badaniu posłużono się wymienionymi wcześniej metodami statystyki opisowej.

gółowo omówiona w literaturze przedmiotu [np. Swianiewicz 2011], dlatego została w tym miejscu pominięta.

4. Pierwotne zróżnicowanie dochodów gmin województwa wielkopolskiego

Gminy województwa wielkopolskiego są zróżnicowane pod wieloma względami [Dyba i Stryjakiewicz 2012, s. 55–98]. Większość gmin ma walory rolnicze. Na terenie niektórych znajdują się złoża surowców naturalnych (węgla, soli), a inne odznaczają się walorami turystycznymi. Są tu jednak także takie wspólnoty, które nie osiągają korzyści ani z tytułu położenia, ani w związku z innymi okolicznościami zależnymi i niezależnymi od człowieka. Zróżnicowanie to przekłada się na sytuację finansową poszczególnych gmin, a świadczy o tym np. wysokość ich dochodów i wydatków ogółem na jednego mieszkańca. Na przykład w 2014 roku dochody niespełna 30% (61) gmin kształtowały się w granicach od 2900,01 do 3100,00 zł, podczas gdy 11 (4,9%) miało, w przeliczeniu na mieszkańca, dochody nie wyższe niż 2700 zł. Najniższe dochody *per capita* wystąpiły w gminie wiejskiej Żelazków (2370,90 zł), a najwyższe w gminie wiejskiej Przykona (7057,44 zł). Zróżnicowana była też kwota wydatków ogółem w przeliczeniu na mieszkańca (do zagadnienia tego powrócę).

W badanym okresie zarówno średnie dochody (ogółem, własne, bieżące, z udziałów w PIT), jak i średnie wydatki (ogółem, bieżące, majątkowe i inwestycyjne) na mieszkańca wielkopolskich gmin były niższe od wielkości średnich dla wszystkich gmin [Kotlińska 2016, s. 172]. Obserwacje te prowokują do postawienia pytania, jak kształtowała się wysokość dochodów podatkowych, które są formalnym wyznacznikiem zdolności dochodowej polskich gmin.

W latach 2004–2014 wskaźnik średnich dochodów podatkowych gmin w Polsce (Gg) wynosił od 714,71 do 1358,98 zł (tabela 1). Dochody podatkowe gmin województwa wielkopolskiego na mieszkańca (razem z mnpp) zazwyczaj znacząco odbiegały od tej średniej zarówno w górę, jak i w dół. Dochody najbiedniejszej z nich stanowiły około 29–37% dochodów przeciętnych, a dochody najbogatszej były od nich trzy-czterokrotnie większe. Rozstęp między najbogatszą a najbiedniejszą gminą wynosił ponad 4 tys. zł. W latach 2011–2012 wskaźnik Gg oraz minimalny poziom dochodów podatkowych gmin w tym województwie były niższe niż w roku 2010. W wypadku dochodów maksymalnych spadek taki (względem roku 2012) wystąpił w latach 2013–2014. Jest to efekt kryzysu gospodarczego oraz niekorzystnych dla gmin zmian w konstrukcji podatku dochodowego od osób fizycznych.

Tabela 1. Zróżnicowanie dochodów podatkowych gmin* województwa wielkopolskiego na jednego mieszkańca w latach 2004–2014

Wyszczególnienie	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Średnia 2004-2014
Gg (zł)	714,71	747,12	793,43	866,72	954,74	1119,20	1210,61	1180,2	1195,67	1276,32	1358,98	1037,97
Minimum (zł)	230,98	234,25	241,78	274,87	305,04	369,88	420,87	388,74	350,66	423,57	513,52	341,29
Maksimum (zł)	2288,40	2573,51	3026,11	3621,42	3180,35	3926,99	4431,76	4762,96	4945,06	4832,45	4757,99	3849,73
Wskaźnik min jako % Gg	32,32	31,35	30,47	31,71	31,95	33,05	34,77	32,94	29,33	33,19	37,79	32,62
Wskaźnik max jako % Gg	320,19	344,46	381,40	417,83	333,11	350,87	366,08	403,57	413,58	378,62	350,11	369,07
Wskaźnik max/min (%)	990,74	1098,62	1251,60	1317,50	1042,60	1061,69	1053,00	1225,23	1410,22	1140,89	926,54	1138,06
Ważony współczynnik zmienności	0,402	0,397	0,450	0,467	0,444	0,468	0,439	0,454	0,463	0,438	0,391	0,438
Współczynnik Giniego	0,176	0,183	0,190	0,194	0,187	0,182	0,177	0,181	0,185	0,183	0,170	0,182
Średnia Wg (zł)	716,11	752,68	819,13	904,76	975,97	1142,30	1236,20	1213,78	1220,86	1306,85	1392,04	1061,88

*razem z dochodami gmin mających status miasta na prawach powiatu.

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów oraz bazy danych o dochodach gmin udostępnionej przez Regionalną Izbę Obrachunkową w Bydgoszczy.

Do 2007 roku oraz w latach 2011–2012 zróżnicowanie dochodów podatkowych gmin rosnęło, o czym świadczy kształtowanie się współczynnika zmienności i Giniego. W latach 2013–2014 oba współczynniki były mniejsze niż w roku 2012. Jednak skala i tempo wyrównywania poziomu dochodów są niskie – najniższe dochody wykazywały te same gminy. Trudno jednoznacznie ocenić zróżnicowanie dochodów podatkowych wielkopolskich gmin na tle kraju. Zróżnicowanie to mierzone współczynnikiem zmienności jest umiarkowane, gdyż zawiera się on w przedziale (0,35, 0,6) [Ignatczyk 2004, s. 108–109; Roeske-Słomka 2010, s. 39]. Współczynnik Giniego przyjmuje wartości z przedziału (0,0, 0,2), co także świadczy o tym, że koncentracja tych dochodów jest niska [Grabiński 1992, s. 91], a więc zróżnicowanie gmin pod względem badanej cechy nie jest duże. Jednak odchylenie standardowe wskazuje, że przeciętnie wskaźnik G w gminach tego województwa odchyła się od wskaźnika G_g o około ± 481 zł, a więc dość znacznie.

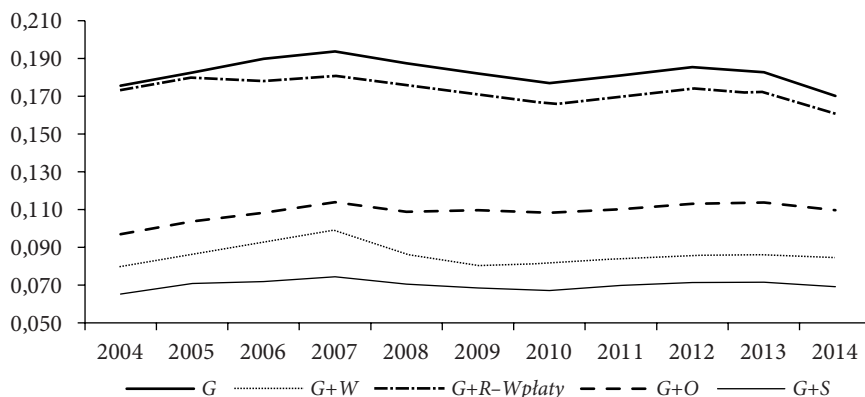
Na zakończenie tej części analizy warto zwrócić wagę na to, że średnie dochody podatkowe wszystkich gmin w Polsce były we wszystkich latach niższe niż średnie dochody podatkowe gmin województwa wielkopolskiego (średnia W_g).

Mimo aktywnie prowadzonej polityki regionalnej różnice między jednostkami samorządowymi zlokalizowanymi na terenie województwa wielkopolskiego utrzymują się, a nawet pogłębiają. W tej sytuacji niezbędna jest interwencja władz centralnych w formie transferów budżetowych o charakterze ogólnym (subwencji) i celowym. Ocenia się bowiem, że pogłębianie się tych różnic grozi marginalizacją poszczególnych obszarów Wielkopolski. Negatywne zjawiska kumulują się, zwłaszcza na północnym i południowym krańcu województwa [ZWW 2012, s. 46].

5. Efekty mechanizmów wyrównania finansowego – wtórne zróżnicowanie dochodów gmin województwa wielkopolskiego na tle kraju

Na drugim etapie badań analizowano wpływ wybranych transferów na zróżnicowanie dochodów gmin województwa wielkopolskiego na tle kraju. Umożliwiło to ocenę efektów mechanizmów wyrównania finansowego. Na rysunku 2 przedstawiono zróżnicowanie tych dochodów mierzone współczynnikiem Giniego oraz efekt wyrównania. W rozpatrywanym okresie mechanizmy wyrównawcze doprowadziły do zmniejszenia zróżnicowania dochodów podatkowych gmin tego województwa względem gmin z całe-

go kraju. W największym stopniu zróżnicowanie dochodów podatkowych zmniejszyło się po przekazaniu gminom części wyrównawczej subwencji ogólnej; współczynnik Giniego wynosił średnio 0,086 i był niższy niż przed wyrównaniem o ponad 52%. Na początku badanego okresu część wyrównawczą otrzymywało 82,7% gmin tego województwa, a w ostatnim roku – 74,3%, co świadczy o wzroście zdolności dochodowej gmin.

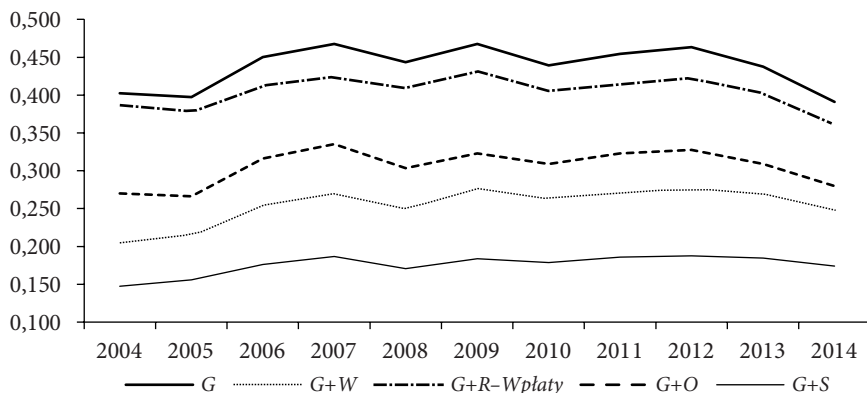


Rysunek 2. Zróżnicowanie dochodów gmin województwa wielkopolskiego na tle gmin ogółem mierzone współczynnikiem Giniego oraz efekt wyrównania

Źródło: jak do tabeli 1.

Współczynnik Giniego obliczony dla wielkości $G + O$ osiągnął średni poziom 0,109 i był niższy niż pierwotnie o 40%. Efekt uzyskany z pomocą części oświatowej jest mniejszy, bo otrzymują ją wszystkie gminy, niezależnie od wysokości dochodów. Symbolicznie na zmniejszenie badanego zróżnicowania wpływa część równoważąca. Współczynnik Giniego obliczony dla wielkości $G + R - Wpłaty$ kształtował się średnio na poziomie 0,173 i był niższy niż pierwotnie o 0,05%. Na przykład w roku 2014 dochody najbiedniejszej, po otrzymaniu tej części, gminy wyniosły 554,50 zł *per capita*, a przed wyrównaniem – 513,52 zł. Dochody podatkowe gmin powiększone o tę część subwencji odchyłały się od średnich przeciętnie o około 513 zł, czyli tylko o niespełna 50 zł mniej niż przed wyrównaniem. Wpłata dokonywało, w zależności od roku, od 7 do 11 gmin. Rozpatrując łączny wpływ subwencji ogólnej na zróżnicowanie dochodów gmin, należy stwierdzić, że średni dla lat 2004–2014 współczynnik Giniego po wyrównaniu był o około 62% niższy niż przed przekazaniem gminom transferów i odprowadzeniem przez niektóre z nich wpłata z przeznaczeniem na część równoważącą subwencji.

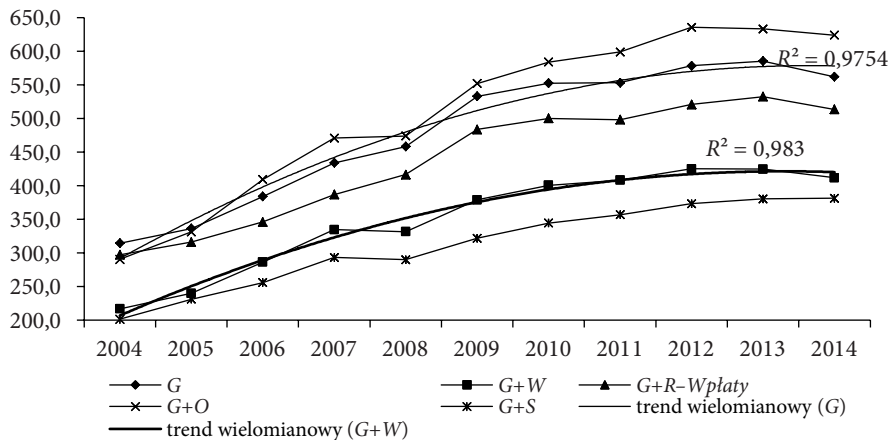
W celu sprawdzenia poprawności wyciągniętych wniosków zbadano także kształtowanie się współczynnika zmienności (rysunek 3). Wprawdzie w rozpatrywanym okresie współczynnik zmienności obrazujący zróżnicowanie pierwotne zmniejszył się, ale zróżnicowanie wtórne utrzymuje się na podobnym poziomie, a nawet zwiększa się. Współczynnik obliczony dla wielkości $G + W$ jest mniejszy o około 30% niż obliczony dla dochodów podatkowych, dla wielkości $G + O$ mniejszy o około 42%. Współczynnik ten wykazuje symboliczne zmniejszenie zróżnicowania dochodów po uwzględnieniu części równoważającej i tworzących ją wpłaty. Uwzględnienie wszystkich części subwencji wpłynęło na zmniejszenie rozpatrywanej miary o około 60%, a więc jej zmiana jest analogiczna do zmiany współczynnika Giniego.



Rysunek 3. Zróżnicowanie dochodów gmin województwa wielkopolskiego na tle gmin ogółem mierzone współczynnikiem zmienności oraz efekt wyrównywania

Źródło: jak do tabeli 1.

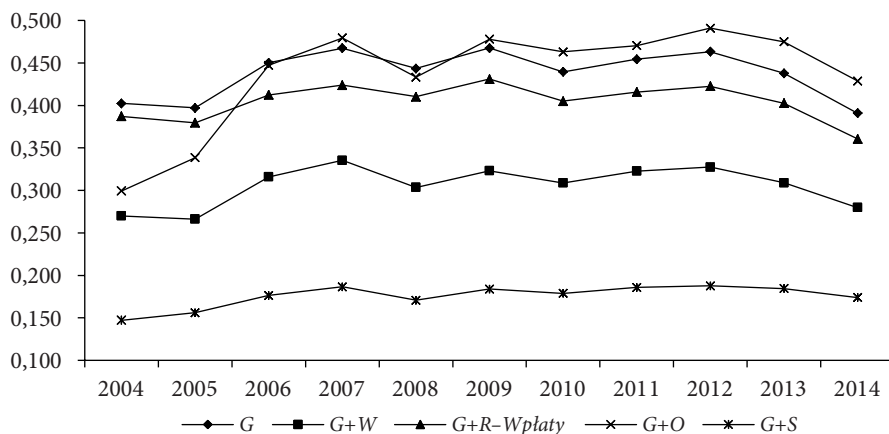
W badaniu σ -konwergencji pierwotnego i wtórnego zróżnicowania dochodów gmin województwa wielkopolskiego *per capita* na tle wszystkich gmin w kraju wykorzystano odchylenie standardowe (rysunek 4). Wartości odchylenia standardowego tworzą ciąg rosnący, co świadczy o tendencji do narastania w czasie pierwotnego i wtórnego zróżnicowania dochodów podatkowych gmin badanego województwa na tle kraju. W zasadzie jedynie w 2014 roku odchylenie dla pierwotnej i wtórnej wysokości tych dochodów było niższe niż w 2013 roku.



Rysunek 4. Sigma-konwergencja dochodów gmin województwa wielkopolskiego per capita w latach 2004–2014 mierzona odchyleniem standardowym

Źródło: jak do tabeli 1.

Otrzymane wyniki skonfrontowano z wielkością współczynnika zmienności (rysunek 5). Wysokość tego współczynnika charakteryzowała się dużą fluktuacją, jednak w długim okresie jego wartości również były rosnące, co potwierdza wniosek, że mechanizmy wyrównawcze nie przyczyniają się do



Rysunek 5. Sigma-konwergencja dochodów gmin województwa wielkopolskiego per capita w latach 2004–2014 mierzona ważonym współczynnikiem zmienności

Źródło: jak do tabeli 1.

trwałego zmniejszania pierwotnego i wtórnego zróżnicowania dochodów gmin województwa wielkopolskiego na tle całego kraju. W tym miejscu nasuwa się pytanie, w jaki sposób wyrównanie zdolności dochodowej wielkopolskich gmin wpłynęło na wysokość ich wydatków budżetowych.

6. Zróżnicowanie wydatków wielkopolskich gmin w latach 2012–2014

W 2012 roku wydatki ogółem na jednego mieszkańca wielkopolskich gmin ukształtowały się na poziomie 2976 zł, były symbolicznie mniejsze niż w roku wcześniejszym, a o 58 zł mniejsze niż przeciętnie w państwie⁴. Rok później wydatki te były o 14 zł większe, ale o 95 zł mniejsze niż przeciętnie w kraju. W 2014 roku wydatki te wyniosły 3178 zł i były o 6,6% wyższe niż w 2013 roku, ale w dalszym ciągu mniejsze niż przeciętnie w państwie (o 114 zł). W około 60% badanych gmin wydatki wynosiły między 2700,01 a 3300,00 zł. Najniższe wydatki *per capita* wystąpiły w gminie miejsko-wiejskiej Kostrzyn (2426,08 zł), a najwyższe w gminie wiejskiej Suchy Las (6363,78 zł).

Najwyższe wydatki *per capita* ponoszą gminy wiejskie, a najniższe gminy miejskie. Na przykład w 2014 roku wydatki w gminach wiejskich wyniosły 3318 zł; były one o 7,4% większe niż wydatki w gminach miejskich (3074 zł) i o 6,0% większe niż w gminach miejsko-wiejskich (3120 zł). W latach 2012 i 2014 w grupie gmin wiejskich najwyższe wydatki na jednego mieszkańca poniosła gmina Suchy Las (odpowiednio 6619 zł i 6364 zł), a najniższe gmina Żelazków (odpowiednio 2214 zł i 2514 zł)⁵. W badanych latach spośród gmin miejsko-wiejskich najwięcej na jednego mieszkańca wydawano w gminie Kleczew (odpowiednio: 5462 zł, 4890 zł, 5336 zł), a najmniej w gminie Kostrzyn (odpowiednio: 2205 zł, 2117 zł, 2426 zł). W 2012 roku w grupie gmin miejskich najwyższe wydatki *per capita* odnotowano w Sulmierzycach (3627 zł), a w latach 2013–2014 w Obrzycku (odpowiednio: 4273 zł i 4405 zł). W kolejnych latach najniższe wydatki wystąpiły w Wągrowcu (2195 zł), Słupcy (2397 zł) i Luboniu (2563 zł).

Nie można wskazać tendencji w kształtowaniu się wydatków inwestycyjnych *per capita*. W 2012 roku gminy badanego województwa przezna-

⁴ Dane przywoływane w tym punkcie pochodzą z publikacji Urzędu Statystycznego w Poznaniu [USP 2013; 2014; 2015].

⁵ W 2013 roku liderem w grupie tych gmin była Przykona (6307 zł), a najmniej wydała gmina Żelazków (2400 zł).

czyły na inwestycje średnio 504 zł na mieszkańca, podczas gdy przeciętne wydatki inwestycyjne w polskich gminach wyniosły 534 zł. W 41,4% gmin wydatki te były wyższe niż przeciętnie w województwie, a w 83 (37,4%) wyższe niż średnio w kraju. W 2012 roku największe wydatki inwestycyjne *per capita* wykazała gmina Miasteczko Krajeńskie (2624 zł), a najmniejsze gmina Dąbie (13 zł). W następnym roku wielkopolskie gminy przeznaczyły na inwestycje średnio 422 zł na mieszkańca, podczas gdy przeciętne w państwie wydatki inwestycyjne *per capita* wyniosły 498 zł. W 2013 roku największe wydatki inwestycyjne *per capita* odnotowano w gminie Odolanów (1609 zł), a najmniejsze w gminie Kuślin (64 zł). W 2014 roku kwota wydatków inwestycyjnych *per capita* wzrosła o 24,2% w stosunku do roku wcześniejszego (do 524 zł), ale i tak była niższa od średniej krajowej wynoszącej 586 zł *per capita*. W 2014 roku największe wydatki inwestycyjne *per capita* wystąpiły w gminie Wijewo (3222 zł), a najmniejsze w Miasteczku Krajeńskim (85 zł). We wszystkich latach w około 40% gmin wydatki inwestycyjne *per capita* były wyższe niż przeciętnie w województwie, a w około 30% wyższe niż średnio w kraju.

Zakończenie

Z przeprowadzonych badań płyną następujące konkluzje.

1. Przeszkodą w zrównoważonym rozwoju gmin są ich niewystarczające i zróżnicowane przestrzennie dochody własne w przeliczeniu na mieszkańca. Zgodnie z założeniami realizowanej w Polsce polityki spójności, zadaniem państwa jest zmniejszanie negatywnych skutków zróżnicowania poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego, a zgodnie z postanowieniami Europejskiej karty samorządu lokalnego, wyrównywane są nadmierne różnice w wysokości dochodów podatkowych gmin *per capita*.
2. Gminy województwa wielkopolskiego charakteryzują się zróżnicowaną zdolnością dochodową, której wyznacznikiem są dochody podatkowe *per capita*. Zróżnicowanie tych dochodów na tle wszystkich gmin jest jednak co najwyżej umiarkowane. Badane gminy uczestniczą w mechanizmach wyrównania finansowego w sposób bierny (otrzymują transfery), jak i czynny (dokonują wpłat z przeznaczeniem na część równoważącą subwencji). Efekty poszczególnych transferów są wprawdzie różne, ale wtórne zróżnicowanie dochodów wielkopolskich gmin jest mniejsze niż pierwotne. Zarówno współczynnik Giniego, jak i współczynnik zmienności obliczony dla wielkości $G + S$ były znacząco (o około 60%) niż-

sze od współczynników obrazujących sytuację przed wyrównaniem (dla wielkości G). Najniższe dochody podatkowe na mieszkańca wyniosły wówczas przeciętnie 341,29 zł, po uwzględnieniu części wyrównawczej – 882,82 zł, a po rozpatrzeniu wszystkich części subwencji – 1365,38 zł. Po wyrównaniu dochody te były więc wyższe o 259 i o 400%. Na tej podstawie można stwierdzić, że rozpatrywane mechanizmy są czynnikami wpływającymi na poprawę jakości życia mieszkańców, a tym samym że ich istnienie jest warunkiem koniecznym zrównoważonego rozwoju lokalnego.

3. Badanie σ -konwergencji wykazało jednak, że wyrównywanie nie wpływa na trwałe zmniejszenie zróżnicowania badanych gmin pod względem ich dochodów podatkowych. Wartości odchylenia standardowego i współczynnika zmienności tworzą ciąg rosnący zarówno przed, jak i po wyrównaniu, co świadczy o tendencji wzrostowej zróżnicowania dochodów tych gmin na tle wszystkich polskich gmin. Nietrwałości efektów mechanizmów wyrównania finansowego dowodzi także kształtowanie się wydatków wielkopolskich gmin. Najwyższe wydatki ogółem i inwestycyjne ponoszą gminy, które nie otrzymują części wyrównawczej subwencji. Wyrównywanie (zmniejszanie) różnic w dochodach podatkowych gmin nie jest więc wystarczającym warunkiem zrównoważonego rozwoju gmin.
4. Transfery wyrównawcze mogłyby odgrywać większą rolę w zrównoważonym rozwoju gmin, gdyby w ich konstrukcji zawarto bodźce do stymulowania tego rozwoju, podnoszenia zdolności dochodowej, poszukiwania efektywnych sposobów wykonywania lokalnych usług publicznych, w tym do zawierania związków gmin i ich łączenia się w większe wspólnoty.

Bibliografia

- Bird, R.M., Tarasov, A.V., 2002, *Closing the Gap: Fiscal Imbalances and Intergovernmental Transfers in Developed Federations*, Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University, Working Papers, no. 02-02.
- Boadway, R., Shah, A., 2009, *Fiscal Federalism. Principles and Practice of Multiorder Governance*, Cambridge University Press, New York, London.
- Borys, T., i in., 2003, *Opracowanie modelu wdrożeniowego wskaźników zrównoważonego rozwoju na poziomie wojewódzkim w ramach banku danych regionalnych*.

Raport końcowy. Synteza, Regionalny Ośrodek Ekorozwoju Fundacji Karkonoskiej, Jelenia Góra – Warszawa.

- Dyba, W.J., Strykiewicz, T., 2012, *Zróżnicowanie poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego gmin województwa wielkopolskiego w świetle realizacji polityki intraregionalnej*, Biuletyn Instytutu Geografii Społeczno-Ekonomicznej i Gospodarki Przestrzennej Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, seria Rozwój Regionalny i Polityka Regionalna, nr 19, Bogucki Wydawnictwo Naukowe, Poznań.
- Europejska karta samorządu lokalnego sporządzona w Strasburgu 15 października 1985 r., DzU 1994, nr 124, poz. 607 ze zm.
- Grabiński, T., 1992, *Metody taksonometrii*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Kraków.
- GUS, 2015, *Powierzchnia i ludność w przekroju terytorialnym w 2015 r.*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa.
- Hryniewicz, J.T., 2000, *Endo- i egzogenne czynniki rozwoju gospodarczego gmin i regionów*, Studia Regionalne i Lokalne, nr 2(2), s. 53–77.
- Ignatczyk, W., 2004, *Metody analizy struktury zbiorowości*, w: Ignatczyk, W., Chroмиńska, M., *Statystyka. Teoria i zastosowanie*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu, Poznań, s. 62–163.
- Kitchen, H., Slack, E., 2006, *Providing Public Services in Remote Areas*, w: Bird, R.M., Vaillancourt, F. (eds.), *Perspectives on Fiscal Federalism*, The World Bank Institute, Washington, D.C., s. 123–140.
- Korenik, S., 2011, *Region ekonomiczny w nowych realiach społeczno-gospodarczych*, CeDeWu, Warszawa.
- Kossowski, T., 2009, *Konwergencja przestrzenna – aspekty teoretyczne*, w: Churski, P. (red.), *Praktyczne aspekty badań regionalnych*, Biuletyn Instytutu Geografii Społeczno-Ekonomicznej i Gospodarki Przestrzennej Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, seria Rozwój Regionalny i Polityka Regionalna, vol. II, nr 9, Bogucki Wydawnictwo Naukowe, Poznań, s. 7–20.
- Kotlińska, J., 2016, *Nieruchomości komunalne jako dobra publiczne i rynkowe w Polsce. Możliwości, przyczyny, uwarunkowania i dochody ze sprzedaży nieruchomości komunalnych*, Wydawnictwo Kujawsko-Pomorskiej Szkoły Wyższej w Bydgoszczy, Bydgoszcz.
- Kowalik, P., 2013, *Pionowa i pozioma nierównowaga finansowa oraz system jej wyrównywania w państwie federalnym na przykładzie Niemiec i Stanów Zjednoczonych*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław.
- Pająk, K., 2001, *Samorząd terytorialny a rozwój lokalny w Polsce w procesie transformacji*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Zarządzania i Bankowości w Poznaniu, Poznań.
- Parysek, J.J., 2015, *Rola lokalnego samorządu terytorialnego w rozwoju społeczno-gospodarczym i przestrzennym gmin*, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny, z. 3, s. 27–46.

- Patrzałek, L., 2010, *Finanse samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław.
- Roeske-Słomka, I., 2010, *Statystyka opisowa*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu, Poznań.
- Swianiewicz, P., 2011, *Finanse samorządowe. Koncepcje, realizacja, polityki lokalne*, Wydawnictwo Municipium, Warszawa.
- Szewczuk, A., 2003, *Czy polski system podatkowy wspiera rozwój lokalny?*, w: Pomorska, A. (red.) *Kierunki reformy polskiego systemu podatkowego*, Wydawnictwo UMCS, Lublin, s. 395–401.
- Szewczuk, A., 2011, *Rozwój lokalny i regionalny – główne determinanty*, w: Szewczuk, A., Kogut-Jaworska, M., Ziolo, M., *Rozwój lokalny i regionalny. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa, s. 13–88.
- Szymła, Z., 2005, *Podstawy badań rozwoju regionalnego*, Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Bochni, nr 3, s. 101–110.
- Turała, M., 2011, *Mechanizm równoważenia dochodów jednostek samorządu terytorialnego a kohezja terytorialna i autonomia finansowa samorządów*, w: Urbańczyk, E., Skoczylas, W. (red.), *Zarządzanie finansami w jednostkach samorządu terytorialnego*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, nr 687, s. 259–271.
- USP 2013, *Budżety jednostek samorządu terytorialnego w województwie wielkopolskim w 2012 r.*, Urząd Statystyczny w Poznaniu, Poznań.
- USP 2014, *Budżety jednostek samorządu terytorialnego w województwie wielkopolskim w 2013 r.*, Urząd Statystyczny w Poznaniu, Poznań.
- USP 2015, *Budżety jednostek samorządu terytorialnego w województwie wielkopolskim w 2014 r.*, Urząd Statystyczny w Poznaniu, Poznań.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, t.j. DzU 2016, poz. 446.
- Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, t.j. DzU 2016, poz. 198.
- ZWW 2012, *Wielkopolska 2020, Zaktualizowana strategia rozwoju województwa wielkopolskiego do 2020 roku*, Zarząd województwa wielkopolskiego, Poznań.