

WSTĘP

Dochody samorządu terytorialnego są przedmiotem wielu dyskusji, podczas których rozpatruje się je w kontekście m.in. pewności otrzymywania, adekwatności, samodzielności finansowej, zasady równości (sprawiedliwości) poziomej i zasady solidarności. Pokłosem tych dyskusji jest m.in. wyodrębnienie trzech modeli finansów samorządu terytorialnego: modelu zdecentralizowanego postulującego pełny rozdział źródeł dochodów rządu i samorządu, modelu scentralizowanego, w którym przyjmuje się, że działalność samorządu finansowana jest wyłącznie ze środków budżetu państwa, oraz modelu mieszanego zakładającego wyposażenie jednostek samorządowych we własne źródła dochodów, dochody wspólne z rządem oraz subwencje i dotacje z budżetu państwa i ewentualnie innych funduszy publicznych. Modele te mają zastosowanie do wszystkich szczebli samorządu terytorialnego, w tym do lokalnego, którego podstawową jednostką jest gmina.

W praktyce współczesnych państw europejskich stosowany jest model mieszany, niekiedy z dominującym udziałem subwencji i dotacji. Pomimo że gminy są powszechnie subwencjonowane i dotowane, to w literaturze prowadzona jest dyskusja na temat słuszności, form i zasad ich zasilania zewnętrznego. Przesłankami tego zasilania są m.in. zjawiska pionowej i poziomej nierównowagi fiskalnej (szerzej finansowej), które przywoływane są przede wszystkim w kontekście wyrównawczej funkcji transferów budżetowych.

Pionowa nierównowaga fiskalna jest konsekwencją dokonanego w państwie pionowego podziału dochodów i zadań publicznych pomiędzy poszczególne szczeble władzy publicznej. Pionowy podział dochodów polega przede wszystkim na przekazaniu jednostkom samorządowym podatków tworzących ich dochody własne. Podział ten determinuje relacje między władzami publicznymi poszczególnych szczebli i ma podstawowe znaczenie z punktu widzenia samodzielności jednostek samorządu terytorialnego, ale zwykle prowadzi do nieadekwatności dochodów własnych gmin do rodzaju i zakresu wykonywanych przez nie zadań publicznych oraz wywołuje różnice w ich dochodach. Nieadekwatność ta pojawia się wtedy, gdy podatki przekazane jednostkom samorządowym mają anachroniczną konstrukcję i nie są wydajne fiskalnie albo gdy zakres zadań przekazanych gminom przekracza ich możliwości finansowe. Tej nieade-

kwatności i różnicom próbuje się przeciwdziałać, przekazując organom władzy niższego szczebla tzw. dochody obce, czyli subwencje i dotacje.

Wyposażenie gmin w takie same źródła dochodów własnych¹ nie zapewnia osiągnięcia zasady równości (sprawiedliwości) poziomej, gdyż jednostki te różnią się między sobą tak w państwach federalnych, jak i unitarnych. Odmienności te są pochodną różnic w wielkości gminy, położeniu, rozmieszczeniu bogactw naturalnych, poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego, liczbie i zagęszczeniu ludności, zamożności mieszkańców, ich przedsiębiorczości i mentalności oraz wielu innych czynników. Nie bez znaczenia jest także ustrojowy model państwa, przyjęta koncepcja samorządu terytorialnego oraz jego podejście do interwencjonizmu samorządowego. Niezależnie od tych różnic zazwyczaj na gminy nakłada się obowiązek wykonywania takich samych zadań własnych. Jednak zróżnicowana wysokość dochodów własnych w przeliczeniu na mieszkańca powoduje, że mają one różny zasób środków, które mogą przeznaczyć na zaspokojenie potrzeb społeczności lokalnej. Oznacza to, że gminy mają różną zdolność dochodową i różne potrzeby wydatkowe, więc ich finanse charakteryzują się fiskalną nierównowagą poziomą, pod której pojęciem rozumie się zróżnicowanie wysokości dochodów własnych między jednostkami tego samego szczebla władzy publicznej prowadzące do zróżnicowania możliwości wykonywania przez nie zadań własnych. Różnice w wysokości dochodów własnych gmin i ich wydatków na zadania własne w przeliczeniu na mieszkańca są obejmowane mianem (poziomych) różnic fiskalnych² (*fiscal disparities*). Różnice te mogą być wprawdzie pochodną mniejszej lub większej efektywności danej gminy czy preferencji lokalnych, ale przede wszystkim wynikają z czynników obiektywnych, np. położenia, ukształtowania terenu, zasobów naturalnych, tempa rozwoju gminy, struktury wiekowej mieszkańców, ich zamożności, funkcji pełnionych przez gminę. Charakterystyczne jest przy tym, że zróżnicowanie to jest tym większe, im większy jest stopień partycypowania przez gminy w dochodach podatkowych pobieranych w państwie. Zauważył to m.in. J. Buchanan [1950], który na tym tle stworzył uzasadnienie do przekazywania jednostkom samorządowym transferów, przy pomocy których można zmniejszyć nierównowagę poziomą.

¹ W pracy przyjęto ustawową definicję dochodów własnych, tzn. obok podatków i opłat lokalnych, dochodów z majątku i tzw. pozostałych dochodów własnych zaliczono do nich także udziały gmin w podatku dochodowym od osób fizycznych oraz w podatku dochodowym od osób prawnych. Uważam, że udziały te – zgodnie z założeniem federalizmu fiskalnego – nie powinny być ujmowane w grupie dochodów własnych, jednak opisując i oceniając obowiązujące w Polsce mechanizmy wyrównawcze, nie można zastosować innej nomenklatury niż przyjęta w przepisach prawnych. Zdaję sobie przy tym sprawę, że udziały te mogą być też instrumentem zmniejszania różnic fiskalnych.

² W pracy różnice oznaczają „to, czym się ktoś lub coś różni od kogoś lub czegoś” [Szymczak 1995, t. III, s. 130]. Synonimem różnic są nierówności i odmienności.

Nierówności fiskalne między gminami są na tyle istotne, że państwa dążą do ich zmniejszenia poprzez ustanowienie mechanizmów wyrównawczych (*fiscal equalization*). Pod pojęciem mechanizmów wyrównawczych (mechanizmów wyrównywania fiskalnego, wyrównywania sytuacji finansowej) należy rozumieć system instrumentów ustanawianych przez państwo (organy centralne) w celu zmniejszenia nierówności fiskalnych między gminami oraz prawne, organizacyjne i planistyczne ramy ich stosowania. Jest to sposób, w jaki doprowadza się do zmniejszenia istniejących między gminami (lub innymi jednostkami samorządowymi) różnic fiskalnych. Rodzaj zmniejszanych różnic oraz źródło finansowania transferów determinują charakter oraz skalę tych mechanizmów. Można wyróżnić mechanizm, przy pomocy którego zmniejsza się różnice w zdolności dochodowej gmin oraz mechanizm zmniejszający różnice w zakresie ich potrzeb wydatkowych w przeliczeniu na mieszkańca. Gdy transfery są finansowane z dochodów budżetu państwa, mówi się o mechanizmie wyrównywania pionowego, a gdy są one finansowane z dochodów jednostek znajdujących się na tym samym szczeblu administracji – o mechanizmie wyrównywania poziomego, zwanego redystrybucją poziomą. Możliwe jest także połączenie obu źródeł środków wyrównawczych oraz finansowanie transferów przy użyciu instytucji funduszu wyrównawczego.

Zmniejszenie zróżnicowania wysokości dochodów i wydatków własnych gmin w przeliczeniu na mieszkańca można osiągnąć, stosując rozmaite instrumenty organizacyjne i finansowe. Przykładem pierwszej grupy instrumentów jest tworzenie obszarów metropolitalnych obejmujących bogatsze i biedniejsze gminy. Efektem tego jest doprowadzenie do równowagi całego obszaru [Smart 2007, s. 211]. Do instrumentów finansowych zalicza się natomiast: udziały w dochodach innych związków publicznoprawnych, subwencje i dotacje, rekompensaty utraconych dochodów, refundacje poniesionych wydatków lub wydatki majątkowe na rzecz jednostek samorządowych. Są one finansowane z funduszy publicznych.

Problematyka mechanizmów wyrównywania fiskalnego dla gmin jest ważna i aktualna, więc została podjęta w rozprawie. W szczególności jej wybór wynikał z następujących przesłanek. Po pierwsze, ocenia się, że zróżnicowanie dochodów własnych gmin w Polsce jest bardzo duże [Borodo 2012, s. 99], co może mieć negatywne konsekwencje dla zaspokajania potrzeb publicznych, stymulowania rozwoju lokalnego oraz przewyciężania specyficznych dla danej wspólnoty problemów, np. związanych z nierównościami dochodowymi i materialnymi jej mieszkańców.

Po drugie, subwencje i dotacje są ważnym źródłem dochodów jednostek samorządu terytorialnego (szczebla lokalnego i regionalnego), stanowią ponad 30% ich dochodów w państwach OECD i 60% w państwach rozwijających się. W niektórych państwach transfery te są głównym źródłem dochodów gmin. Tak

jest np. w Danii, Grecji, Holandii, Irlandii, Korei, Meksyku, Turcji, na Węgrzech i w Wielkiej Brytanii [Kim i Vammalle 2012, s. 103]. W Polsce rośnie znaczenie transferów w dochodach budżetowych gmin [Poniatowicz 2015, s. 260].

Po trzecie, pomimo powszechnego występowania subwencji i dotacji celowych w systemach finansowania gmin w poszczególnych państwach, ich funkcje i konstrukcja są przedmiotem kontrowersji, w szczególności dotyczących ich skuteczności (efektów) i sposobów podnoszenia efektywności mechanizmów wyrównawczych.

Po czwarte, problematyka zmniejszania różnic w dochodach jest wprawdzie dobrze opisana, ale mniej, zarówno w teorii, jak i w praktyce, dyskutuje się o zmniejszaniu zróżnicowania wydatków na zadania własne i wyrównywaniu potrzeb wydatkowych gmin [np. Färber i Otter 2003; Kim i Lotz 2008]. Możliwość, a nawet konieczność rozpatrywania mechanizmu wyrównawczego z dwóch stron wynika z Europejskiej karty samorządu lokalnego [art. 9 ust. 5], w której stanowi się, że celem transferów wyrównawczych ma być korygowanie „efektów nierównego podziału potencjalnych źródeł finansowania, jak również obciążeń, które na nie [wspólnoty lokalne – SK] przypadają”.

Po piąte, problematyka przepływu środków pomiędzy gminami nabiera coraz większego znaczenia wraz z postępującą konkurencją pomiędzy tymi podmiotami, rosnącym zróżnicowaniem ich zdolności dochodowej i potrzeb wydatkowych oraz koniecznością racjonalizacji wydatków budżetu państwa.

Po szóste, kryzys gospodarczy i finansowy zapoczątkowany w 2008 roku unaoczniał niedoskonałość obowiązującego w Polsce mechanizmu poziomego wyrównywania dochodów publicznych.

Po siódme, w polskiej literaturze przedmiotu problematyka zmniejszania różnic w zdolności dochodowej i potrzebach wydatkowych gmin potraktowana jest dość wąsko, stanowi zwykle element zagadnień dotyczących zasilania zewnętrznego tych podmiotów oraz przedmiot opracowań będących pokłosiem konferencji naukowych. Poszczególni autorzy poruszają ważne, ale wybrane problemy związane z subwencjami i dotacjami. W literaturze brakuje zwarteo opracowania, w którym problematyka transferów wyrównawczych dla gmin i efektów ich stosowania z polskiej perspektywy byłaby przedstawiona w sposób kompleksowy. Prezentowana praca jest studium mechanizmów wyrównywania fiskalnego dla gmin w Polsce. Wpisuje się ona w nurt mezzofinansów, bo dotyczy wybranych zjawisk finansowych zachodzących w sektorze finansów publicznych, ale rozpatrywanych w wymiarze przestrzennym [Flejterski 2007, s. 72].

O tym, jak ważne są problemy pionowego podziału dochodów i zmniejszania różnic fiskalnych w sektorze samorządowym, świadczy też tematyka cyklicznie organizowanych konferencji o zasięgu lokalnym (np. zorganizowanej w 2013 roku przez miesięcznik „Finanse Komunalne” pt. „Samodzielność finansowa

jednostek samorządu terytorialnego czy międzysamorządowa redystrybucja dochodów”) oraz międzynarodowym (np. odbywanych cyklicznie w Kopenhadze i organizowanych przez *Lex Localis – Journal of Local Self-Government*).

Problemem badawczym podjętym w pracy jest funkcjonalność mechanizmów wyrównywania sytuacji finansowej dla gmin w Polsce. **Celem pracy** jest dokonanie oceny mechanizmów wyrównywania fiskalnego dla gmin w Polsce w latach 2004–2014. Sformułowano trzy główne kryteria tej oceny. Pierwszym kryterium jest oddziaływanie stymulacyjne transferów. Oddziaływanie to rozpatrywano w dwojaki sposób. Po pierwsze, założono, że część wyrównawcza subwencji ogólnej oddziałuje stymulacyjnie, jeżeli zachęca organy gmin do powiększania dochodów własnych (podwyższania tzw. wysiłku dochodowego). Obliczono więc stosunek wysokości pozyskanych dodatkowych dochodów własnych do korzyści wynikającej ze wzrostu dochodów ogółem. Po drugie, badano, czy transfer ten stwarza zachęty do łączenia się gmin w większe jednostki. Tę część badania ograniczono do tzw. gmin obwarzankowych, których według stanu na dzień 1 stycznia 2014 roku było 158. Założono, że wysokość części wyrównawczej subwencji ogólnej może zachęcać lub zniechęcać do określonego działania, lub nie wpływać na decyzje organów lokalnych.

Drugim kryterium jest stabilność dochodów z tytułu transferów (ich pewność w sensie ekonomicznym). Oceny stabilności dochodów z tytułu poszczególnych transferów dokonano przy pomocy wskaźnika stabilności fiskalnej. Przyjęto następujące przedziały tego wskaźnika: $\langle 0,0; 0,1 \rangle$ – dochód bardzo stabilny, $\langle 0,1; 0,2 \rangle$ – dochód stabilny, $\langle 0,2; 0,3 \rangle$ – dochód umiarkowanie stabilny, $\langle 0,3; 0,4 \rangle$ – dochód niestabilny, $\langle 0,4; 1,0 \rangle$ – dochód bardzo niestabilny. Stabilność dochodów gmin jest tym większa, im mniej są one elastyczne. W badaniu cechy wykorzystano więc także wskaźnik elastyczności dochodów. W ocenie przyjęto, że transfer jest elastyczny, jeżeli wskaźnik ten jest wyższy od 1, a jeżeli przyjmuje wartości niższe od 1, to spełnia cechę stabilności (pewności w aspekcie ekonomicznym).

Trzecim, najważniejszym kryterium jest skuteczność działania tych mechanizmów. W pracy skuteczność rozumiana jest jako przynoszenie oczekiwanych skutków (efektów, rezultatów), tzn. zmniejszenie różnic fiskalnych między gminami. Przyjęto, że transfer jest skuteczny, gdy po jego otrzymaniu wartość miernika opisującego zróżnicowanie dochodów gmin jest mniejsza niż przed jego przekazaniem. Oceny skuteczności dokonano według następującej skali (w procentach): $\langle 0,5; 10 \rangle$ – bardzo mała skuteczność, $\langle 11; 30 \rangle$ – mała skuteczność, $\langle 31; 50 \rangle$ – skuteczność umiarkowanie duża, $\langle 51; 70 \rangle$ – duża skuteczność, $\langle 71; 100 \rangle$ – bardzo duża skuteczność. Punktem wyjścia do tej oceny były badania polegające na ocenie transferów wyrównawczych z punktu widzenia spełniania pożądanych cech tych dochodów. Wykorzystano m.in. takie kryteria, jak: jasność celu i konstrukcji, obiektywność przyznawania i ogólność przeznaczenia.

W pracy przyjęto następującą **hipotezę**: stosowane w Polsce mechanizmy wyrównywania sytuacji finansowej gmin (wyrównywania fiskalnego) zmniejszają istniejące między nimi różnice fiskalne. Mechanizmy te stabilizują dochody gmin, ale nie wykazują właściwości stymulacyjnych. Jej weryfikacja wymagała rozpatrzenia następujących **hipotez szczegółowych**.

1. Udziały gmin w podatkach państwowych zwiększają zróżnicowanie ich dochodów podatkowych.
2. Dochody gmin z tytułu subwencji ogólnej charakteryzują się cechą stałości, która jest przesłanką stabilizowania dochodów.
3. Część wyrównawcza subwencji ogólnej jest skuteczniejszym instrumentem zmniejszania zróżnicowania dochodów gmin niż część oświatowa.
4. Skuteczność mechanizmu wyrównywania poziomego, utożsamianego z częścią równoważącą subwencji ogólnej i tworzącymi ją wpłatami, jest większa niż mechanizmu wyrównywania pionowego.

Rozwiązanie problemu badawczego i zweryfikowanie postawionych hipotez wymagało zastosowania odpowiednich metod badawczych. W pracy wykorzystano metodę analizy i krytyki źródeł, metodę analizy aktów prawnych oraz metodę analizy opisowej i porównawczej. W analizie danych obrazujących pierwotne i wtórne (po przekazaniu transferów) zróżnicowanie dochodów gmin posłużono się metodami statystyki opisowej.

Problematyka mechanizmów wyrównywania fiskalnego jest przedstawiana z perspektywy gmin, które są podstawowymi jednostkami samorządu terytorialnego, na których spoczywa ciężar wykonywania zadań publicznych odnoszących się do zaspokajania podstawowych potrzeb publicznych. Tylko te jednostki samorządowe w Polsce zostały wyposażone w podatkowe źródła dochodów własnych (inne niż udziały w podatkach), które jednak charakteryzują się zróżnicowaną wydajnością. Gminy są bardziej heterogeniczne niż powiaty i województwa (z wyjątkiem miast na prawach powiatu). Ponadto z dotychczasowych badań [np. Heller 2007] wynika, że występują znaczne różnice w poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego gmin oraz w ich dochodach. W pracy zrezygnowano z przeprowadzenia pogłębionych analiz w odniesieniu do miast na prawach powiatu, choć wykonują one większą liczbę zadań, dysponują dodatkowymi źródłami dochodów oraz łącznie prezentują dochody i wydatki z części gminnej i powiatowej w sprawozdaniach budżetowych. Jedynie w rozdziale piątym badanie pierwotnego i wtórnego zróżnicowania dochodów przeprowadzono także osobno dla tych miast.

Praca jest studium empirycznym mechanizmów wyrównania fiskalnego dla gmin w latach 2004–2014. Studium to osadzone jest w teorii i dotychczasowym dorobku nauki o finansach. Punktem wyjścia do oceny efektów mechanizmów wyrównawczych było zbadanie zróżnicowania dochodów podatkowych gmin. Podmiotem badań empirycznych była cała populacja gmin. W latach 2004–2011

było to 2478, a od 2012–2479 jednostek. Badanie pierwotnego i wtórnego zróżnicowania zdolności dochodowej gmin przeprowadzono w następujących przekrojach: dla gmin ogółem, gmin: miejskich (łącznie z miastami na prawach powiatu oraz po ich pominięciu), wiejskich, miejsko-wiejskich, miast na prawach powiatu. Ponadto zróżnicowanie pierwotne badano według następujących kategorii gmin wyróżnionych ze względu na liczbę ich mieszkańców: poniżej 3 tys., poniżej 5 tys., od 5 do 10 tys., od 10 do 15 tys., od 15 do 20 tys., powyżej 20 tys. mieszkańców.

Zakres przedmiotowy badania obejmował dane o wysokości dochodów podatkowych gmin ujętych we wskaźniku G , będącym formalnym wyrazem zdolności dochodowej gmin w Polsce, oraz poszczególnych części subwencji ogólnej i wpłatach równoważących w przeliczeniu na mieszkańca. Badane było zarówno pierwotne (przed otrzymaniem transferów wyrównawczych), jak i wtórne (po przekazaniu transferów) zróżnicowanie dochodów gmin. Zróżnicowanie wtórne opisano, powiększając dochody podatkowe gmin o kwotę otrzymanych transferów wyrównawczych. Do oceny zróżnicowania tych dochodów i skuteczności transferów wykorzystano następujące miary statystyczne: wskaźnik minimum i maksimum jako procent średniej, wskaźnik maksimum do minimum, miary decylowe, odchylenie standardowe, ważony współczynnik zmienności, względne średnie odchylenie, współczynnik Giniego, indeks Theila, współczynnik Kukuły. Zróżnicowanie dochodów podatkowych gmin przedstawiono też za pomocą krzywej Lorenza, a do oceny σ (sigma) konwergencji zastosowano odchylenie standardowe i współczynnik zmienności.

W pracy wykorzystano przede wszystkim dane statystyczne pochodzące z rocznych sprawozdań z wykonania planu dochodów budżetowych gmin (Rb-27S), które otrzymano z Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy. Dane na temat wskaźników G i G_g oraz wpłat gmin pochodzą z Ministerstwa Finansów. Wykorzystano też publikacje Głównego Urzędu Statystycznego (dotyczące liczby ludności i powierzchni gmin).

Okresem rozpatrywanym w pracy są lata 2004–2014. Początek tego okresu wyznaczył pierwszy rok nowego, obowiązującego także w 2017 roku, systemu dochodów gmin, a koniec – czas ukończenia rozprawy i związany z tym dostęp do aktualnych danych rocznych.

Treść i układ pracy podporządkowano problemowi i celowi pracy oraz postawionym hipotezom. Praca składa się ze wstępu, pięciu rozdziałów i zakończenia. Ponadto obejmuje aneks statystyczny, bibliografię oraz spisy tabel, rysunków, ramek i wzorów.

W rozdziale pierwszym przedstawiono podstawy ustrojowe relacji fiskalnych w sektorze finansów publicznych. Towarzyszy temu przedstawienie założeń i ewolucji teorii federalizmu fiskalnego, której dorobek rozwijano w następnych punktach poświęconych podziałowi zadań i repartycji dochodów publicznych

w państwie. W pracy omówiono zasady pionowej repartycji dochodów, ale nie rozwijano tej problematyki w odniesieniu do Polski, przyjmując, że w jej wyniku ukształtował się mieszany model dochodów gmin z mało wydajnymi podatkami lokalnymi o przestarzałej konstrukcji i z dominującym udziałem subwencji i dotacji. W rozdziale zdefiniowano pojęcie różnic (nierówności) fiskalnych między gminami. Wskazano rodzaje tych różnic oraz czynniki wpływające na ich powstanie. Ostatni punkt poświęcono omówieniu przesłanek zmniejszania różnic fiskalnych między gminami. Uzasadnienia dla konieczności tego zmniejszania szukano m.in. w dorobku teorii federalizmu fiskalnego oraz teoriach rozwoju regionalnego.

W rozdziale drugim przedstawiono narzędzia pomiaru różnic fiskalnych między gminami. Zdefiniowano też pojęcie oraz wskazano na rodzaje mechanizmów wyrównywania fiskalnego. W rozdziale tym powrócono do dyskusji na temat zasadności ustanawiania takich mechanizmów. Tym razem próbowano wyodrębnić argumenty przywoływane przez zwolenników i przeciwników zmniejszania różnic w zakresie zdolności dochodowej gmin i w dziedzinie ich potrzeb wydatkowych. Zaprezentowano także najważniejsze wątki dyskusji wokół zasadności wyrównywania poziomego. Problematykę tę przedstawiono na tle ewolucji pojęcia sprawiedliwości. W tej części pracy omówiono też dylematy dotyczące konstrukcji mechanizmów wyrównywania fiskalnego oraz scharakteryzowano formy i rodzaje transferów wyrównawczych dla gmin. Dokonano też syntezy dyskusji na temat wpływu transferów wyrównawczych na wydatki i dochody gmin.

Ostatecznym efektem przekazania gminom transferów wyrównawczych, niezależnie od ich konstrukcji, jest powiększenie dochodów ogółem. Skonstruowanie mechanizmu wyrównawczego, który jednocześnie uwzględniłby różnice w zdolności dochodowej i potrzebach wydatkowych gmin, jest wprawdzie możliwe, ale trudne, dlatego mechanizmy wyrównywania fiskalnego, o których jest mowa w rozdziale trzecim, zostały oddzielone, co jest zgodne z tendencją światową. Pozwoliło to na wyeksponowanie odmiennych problemów pojawiających się w kontekście zmniejszania zróżnicowania obu grup różnic fiskalnych. Niektóre elementy obu mechanizmów są wspólne i zostały omówione łącznie. Opisuując te mechanizmy, zwrócono uwagę na: ich cel (przedmiot), podejście do wyrównywania i jego zakres, instrumenty osiągnięcia założonego celu, w tym konstrukcję formuł wyrównawczych, oraz możliwe modele ich organizacji. Omówiono też metody obliczania zdolności dochodowej gmin i ich potrzeb wydatkowych. W rozdziale tym scharakteryzowano również budowę mechanizmów wyrównywania fiskalnego w wybranych państwach europejskich. W polskiej literaturze przedmiotu systemy wyrównywania fiskalnego dla gmin w państwach Europy Północnej i Zachodniej szeroko omawia P. Swianiewicz [2003, 2011], niemniej jednak w pracy przybliżono stosowane w nich rozwiązania ze

względu na to, że uważa się je za zaawansowane i niemal wzorcowe dla poziomego wyrównywania dochodów. Uwaga została też zwrócona na państwa Europy Środkowej i Wschodniej, ze względu na to, że mają one podobne do Polski doświadczenia odnoszące się do transformacji gospodarki z centralnie planowanej do rynkowej i tworzenia się struktur samorządowych, a poza tym problematyka mechanizmów wyrównawczych stosowanych w tych państwach jest niemal zupełnie pomijana w polskiej literaturze przedmiotu.

Punktem wyjścia do rozważań zawartych w rozdziale czwartym jest przedstawienie zadań i dochodów własnych gmin w Polsce. Dominującą część tego rozdziału stanowi krytyczna analiza obowiązujących w Polsce mechanizmów wyrównywania fiskalnego dla gmin. W tym rozdziale omówiono także projekt zmiany tych mechanizmów przygotowany przez Ministerstwo Finansów w 2015 roku.

W rozdziale piątym scharakteryzowano metodę badań i kryteria oceny mechanizmów wyrównywania fiskalnego w Polsce w latach 2004–2014. Określono także znaczenie transferów wyrównawczych w budżetach gmin. Ważną częścią tego rozdziału było przedstawienie skali zróżnicowania dochodów podatkowych gmin w przeliczeniu na mieszkańca. Badano zróżnicowanie tych dochodów *sensu largo* oraz *sensu stricto* (z pominięciem udziałów w podatkach państwowych). Zagadnienia te były tłem dla przedstawienia wyników badań dotyczących skuteczności istniejących mechanizmów wyrównawczych i „siły wyrównawczej” poszczególnych transferów. W rozdziale tym badano też, czy transfery motywują do podnoszenia dochodów własnych i łączenia się gmin oraz badano stabilność i elastyczność transferów wyrównawczych. Mechanizmy te analizowano też z punktu widzenia pożądanych cech transferów wyrównawczych. Badaniem empirycznym objęto poszczególne części subwencji ogólnej (poza rekompensującą), a niekiedy także tzw. dotacje refundacyjne. Dane empiryczne analizowano w odniesieniu do wszystkich gmin oraz w segmentach wyróżnionych ze względu na ich typ administracyjny. Dodatkowo zróżnicowanie dochodów podatkowych przedstawiono według grup gmin wyodrębnionych ze względu na liczbę mieszkańców.

Każdy z rozdziałów kończy się podsumowaniem zawierającym wnioski z przeprowadzonych rozważań. Szczególnie ważne jest podsumowanie w rozdziale piątym, w którym podsumowano wyniki badań empirycznych, skonfrontowano je z wynikami innych autorów i z wynikami podobnych badań dla innych państw.

W zakończeniu ustosunkowano się do celu pracy, odniesiono się do weryfikacji hipotezy głównej i hipotez pomocniczych, zawarto rekomendacje dotyczące zmian w mechanizmach wyrównywania fiskalnego dla gmin oraz wskazano kierunki dalszych badań.

Podjęta problematyka jest skomplikowana i obszerna. Ze względu na ograniczone ramy książki niektóre zagadnienia zostały w niej pominięte, a inne tylko

zasygnalizowane. W pracy nie wnikano, o czym już wspomniano, w szczególności dokonanego w Polsce podziału zadań, wydatków i dochodów publicznych. W konsekwencji nie analizowano też związku między zakresem i poziomem opłat za lokalne usługi publiczne a dochodami gmin. Praca odnosi się niemal wyłącznie do budżetu państwa i budżetów gmin, choć niektóre dotacje refundacyjne są finansowane z funduszy celowych. W pracy omówiono ich konstrukcję, ale ze względu na brak szczegółowych danych nie badano ich skuteczności. W pracy analizowano jednak zalety i wady finansowania transferów z funduszy celowych. Poza przedmiotem dociekań pozostawiono relacje fiskalne między gminami oraz powiatami i województwami. Pominięto też relacje między gminami a podmiotami prywatnymi, choć ich związek z sytuacją finansową gmin jest bezsporny, co wskazano, charakteryzując przyczyny powstawania różnic fiskalnych między gminami. W rozważaniach pominięto dotacje celowe dla gmin na finansowanie zadań zleconych, co jest konsekwencją przyjętych założeń, zgodnie z którymi: 1) wszystkie gminy otrzymują te dotacje, 2) dotacje te przekazywane są w wysokości umożliwiającej pełne wykonanie wymienionych zadań, 3) celem tych dotacji nie jest wyrównywanie dochodów gmin, lecz sfinansowanie wykonania zadań zleconych. Z dwóch ostatnich powodów pominięto też dotacje na zadania zlecone wykonywane na podstawie porozumienia z organami administracji rządowej. Ostatnie w wymienionych założeniach leży też u podstaw tego, że poza polem zainteresowania pozostawiono dotacje celowe na finansowanie lub dofinansowywanie zadań własnych bieżących i inwestycyjnych. O tym, że celem tych dotacji nie jest zmniejszanie różnic fiskalnych między gminami, świadczy to, że nie są one przyznawane „z urzędu”, ale na wniosek zainteresowanej jednostki oraz po spełnieniu przez nią ustalonych warunków, np. zaangażowaniu środków własnych. Ponadto dotacje te uznaje się za incydentalne i nieregularne źródło dochodów gmin. Przyjęto, że różnice w potrzebach i wydatkach inwestycyjnych gmin nie powinny być uwzględniane w mechanizmach wyrównywania fiskalnego, ale powinny stanowić odrębny przedmiot polityki organów państwa. Poza polem dociekań i badań empirycznych pozostawiono też zróżnicowanie przestrzenne, demograficzne (strukturę ludności, saldo migracji, przyrost naturalny) i społeczne gmin w Polsce, choć ich związek z powstawaniem różnic fiskalnych, szczególnie w zakresie potrzeb wydatkowych, jest oczywiście bezsporny. O pominięciu tych zagadnień zdecydowało przede wszystkim to, że w konstrukcji ocenianych mechanizmów niemal zupełnie pomija się te zróżnicowania. To samo wpłynęło na odstępianie od badania różnic w wydatkach i potrzebach wydatkowych gmin. W pracy zasygnalizowano jedynie problematykę standaryzacji usług publicznych, choć brak tych standardów utrudnia proces skutecznego zmniejszania różnic w zakresie potrzeb wydatkowych gmin. Rozwinięcie tej problematyki wymagałoby nie tylko zdefiniowania standardów, ale również omówienia ich rodzajów

(np. standardu czynności, narzędzi, zasobów, rezultatów), przedstawienia specyfikacji usług i analizowania standardów w przekroju poszczególnych usług.

W tym miejscu chciałabym podziękować wszystkim osobom, z którymi dyskutowałam na temat podjętej problematyki na różnych etapach powstawania tej książki, i które były jej pierwszymi czytelnikami i recenzentami. Państwa uwagi i sugestie przyczyniły się do wyeliminowania wielu niedociągnięć i nadania pracy obecnego kształtu. Dziękuję także za udostępnienie danych empirycznych. Szczególne wyrazy wdzięczności kieruję do moich najbliższych: Adama, naszych rodziców oraz Krysi i Władka, którzy wykazali się nadzwyczajną cierpliwością i podarowali mi czas potrzebny na napisanie tej książki.

stwo powinno narzucać ogólnokrajowy minimalny standard tych usług, ponieważ, przy względnie swobodnej migracji, zakres redystrybucji na szczeblu lokalnym jest ograniczony. Te gminy, które byłoby stać na finansowanie dodatkowych usług z zakresu ochrony zdrowia i pomocy społecznej, musiałyby się zmierzyć z problemem napływu mieszkańców z innych gmin. Te jednostki, które nie finansowałyby tego typu usług i w ten sposób wykluczyłyby ludzi ubogich, mogłyby zapewnić swoim mieszkańcom inne lokalne dobra publiczne przy niższym poziomie lokalnych danin publicznych niż w gminie finansującej usługi zdrowotne i socjalne. Rodziłoby to problem sprawiedliwości obciążeń podatkowych. Na tym tle J. Stiglitz przekonuje, że ważniejsze są nierówności na szczeblu lokalnym niż nierówności w ogóle, a swoje zdanie uzasadnia koncepcją egalitaryzmu ukierunkowanego, w której światło konsumpcja pewnych dóbr nie powinna zależeć od poziomu dochodów i bogactwa obywatela. Podkreśla on jednak, że stanowisko to jest kontrowersyjne ze względu na: ograniczenie suwerenności konsumenta, ukierunkowanie redystrybucji oraz nieefektywność lokalizacji. Argumenty te są najczęściej przywoływane przez przeciwników zmniejszania nierówności w dostępie do lokalnych usług publicznych.

1.2. Podział zadań i wydatków publicznych między podsektor rządowy i samorządowy

W literaturze poszukuje się odpowiedzi na pytanie o to, jaki sposób podziału zadań, a w konsekwencji także wydatków, pomiędzy poszczególne szczeble władzy publicznej zapewni najbardziej efektywną alokację zasobów. Jego teoretyczną podstawą mogą być zasady przedstawione w tabeli 1.1.

W praktyce zasady te nie zawsze są respektowane, bowiem na podział zadań i kompetencji między różne szczeble administracji publicznej oddziałują czynniki historyczne, geograficzne, polityczne i ekonomiczne, zmieniające się na skutek rozwoju cywilizacyjnego i gospodarczego [Sochacka-Krysiak 1993, s. 104]. Do zasad tych nawiązał R. Prud'homme [1995], który sporządził ranking usług publicznych według stopnia „podatności” na decentralizację. Według niego najłatwiej decentralizuje się usługi polegające na dystrybucji energii, zapewnieniu transportu lokalnego, dostarczaniu wody i oczyszczaniu gmin. Ranking ten legł u podstaw późniejszej koncepcji podziału zadań publicznych między poszczególne szczeble administracji publicznej (tabela 1.2). Punktem wyjścia do tego podziału jest odpowiedź na pytanie o możliwość i celowość pełnienia przez te szczeble trzech podstawowych funkcji administracji rządo-

wej. Zgodnie z tradycyjnymi wskazaniemii teorii finansów publicznych zadania dotyczące funkcji redystrybucyjnej i stabilizacyjnej oraz niektóre zadania ogólnopaństwowe, takie jak obrona, należą do właściwości organów państwa (centralnych), z tym że mogą one zlecać jst wykonywanie zadań z zakresu redystrybucji i przekazywać część swoich uprawnień z zakresu stabilizacji na rzecz organizacji międzynarodowych.

Tabela 1.1. Zasady podziału zadań między podsektor rządowy i samorządowy

| Nazwa zasady | Autor i treść zasady |
|--|---|
| Zasada subsydiarności [pomocniczości] (<i>subsidiarity principle</i>) | Wywodzi się z encykliki papieża Leona XIII z 1891 r. Zaspokajaniem potrzeb publicznych powinien się zajmować niższy szczebel administracji, chyba że przekraczają one jego możliwości. Wtedy zadania powinny być przekazane na wyższy szczebel administracji publicznej |
| Zasada ekwiwalencji [równowagi fiskalnej] (<i>principle of fiscal equivalency</i>) | Została sformułowana przez M. Olsona w 1969 r. Dostarczanie dóbr publicznych jest najbardziej efektywne wtedy, gdy obszar zasięgu (konsumpcji) każdego dobra pokrywa się z obszarem działania władzy publicznej dostarczającej to dobro. Wymaga to utworzenia wielu jednostek terytorialnych, z których każda odpowiada za dostarczanie innej usługi publicznej. W tym przypadku nie pojawia się problem korzystających „na gapę”, a korzyści marginalne równają się kosztom marginalnym |
| Zasada odpowiedniości (<i>correspondence principle</i>), zwana też zasadą obszaru (zasięgu) korzyści | Sformułował ją W. Oates w 1972 r. Odpowiedzialność za dostarczanie dóbr publicznych powinna być przypisana do tego szczebla władzy, w którego granicach zamieszkują beneficjenci tych dóbr, czyli zadania mają być przypisane do określonego terytorium pokrywającego się z „obszarem korzyści” płynących z ich świadczenia. Wymaga to utworzenia wielu jednostek terytorialnych, których kompetencje się zająbiają. W. Oates wykorzystał hipotezę Ch. Tiebuta o konkurencji między jst, która prowadzi do bardziej efektywnego świadczenia usług. Zasada ta została rozwinięta w publikacjach B.S. Freya oraz R. Eichenberga (w latach 1995, 1996, 1999), którzy stwierdzili m.in., że pojedynczy konsumenci i całe społeczeństwa powinni mieć możliwość swobodnego wyboru pomiędzy funkcjonalnie pokrywającymi się i rywalizującymi w dostarczaniu dóbr jednostkami (wspólnotami) publicznymi. Wybór może się odbywać poprzez udział w wyborach, co jest zgodne z hipotezą Ch. Tiebouta |

Źródło: Na podstawie: [Tiebout 1956; Shah i Shah 2006, s. 3–4, 11]. Wcześniejszą wersję tej tabeli wykorzystano w: [Baszyński i Kańduła 2010].

Funkcję alokacyjną można zdecentralizować, wykorzystując zasadę „obszaru (zasięgu) korzyści”. Zadania, którym towarzyszą korzyści o zasięgu państwowym lub międzynarodowym, powinny należeć do właściwości odpowiednio państwa (gwarantowanie depozytów, zapewnienie wymienialności waluty,

Tabela 1.2. Konceptyjny podział zadań publicznych

| Grupa zadań | Podział kompetencji | | | Uwagi |
|--|---|--|--|--|
| | określanie polityki, standardów i sprawowanie nadzoru | zaspokajanie potrzeb i administrowanie | produkcja (świadczenie usługi) i dystrybucja | |
| Rozwiązywanie konfliktów międzyregionalnych i międzynarodowych | PN | PN | C, P | międzynarodowy (globalny) zasięg korzyści i kosztów |
| Handel zagraniczny | PN | PN, C, R | P | |
| Telekomunikacja | PN, C | P | P | państwowy i międzynarodowy zasięg usług; brak możliwości ustalania przepisów państwowych |
| Transakcje finansowe | PN, C | P | P | |
| Ochrona środowiska | PN, C, R, L | PN, C, R, L | C, R, L, P | różny zasięg i zróżnicowane (globalne, państwowe, regionalne, lokalne) możliwości działania |
| Zagraniczne inwestycje bezpośrednie | C, L | L | P | zły stan lokalnej infrastruktury; infrastruktura ta ma kluczowe znaczenie |
| Obrona | C | C | C, P | państwowy zasięg korzyści i kosztów |
| Sprawy zagraniczne | C | C | C | |
| Polityka monetarna, kurs walutowy, banki | PN, BC | BC | BC, P | niezbędna jest niezależność od wszystkich szczebli władzy publicznej; w niektórych kwestiach wymagana jest współpraca międzynarodowa |
| Handel międzystanowy | konstytucja, C | C | P | ważne są konstytucyjne gwarancje swobody międzynarodowego przepływu czynników produkcji i towarów |
| Imigracja | PN, C | C | C | państwowy zasięg korzyści i kosztów. odpowiedzialność ponadnarodowa ze względu na konieczność stosowania „rozwiązań siłowych” |

| | | | | |
|---|---------|---------|------------|--|
| Transfery pieniężne | C | C | C | redystrybucyjna funkcja finansów publicznych |
| Prawo karne i cywilne | C | C | C | stanowienie przepisów jest zadaniem państwa |
| Polityka przemysłowa | C | C | P | celem jest zapobieżenie praktykom „żebrak twój sąsiad” („ <i>beggar the neighbour</i> ”) |
| Regulacje (przepisy prawne) | C | C, R, L | C, R, L, P | międzynarodowy wspólny rynek |
| Polityka fiskalna | C | C, R, L | C, R, L, P | możliwe jest współdziałanie różnych szczebli (koordynacja działań) |
| Zasoby naturalne | C | C, R, L | C, R, L, P | wspiera sprawiedliwość pomiędzy regionami i wspólny rynek wewnętrzny |
| Edukacja, zdrowie i pomoc społeczna | C, R, L | R, L | R, L, P | różne rodzaje transferów, pomoc rzeczowa |
| Drogi | C, R, L | C, R, L | R, L, P | różny zasięg korzyści i kosztów w zależności od kategorii drogi. |
| Parki i rekreacja | C, R, L | C, R, L | C, R, L, P | korzyści i koszty o różnym zasięgu, ale przede wszystkim o zasięgu lokalnym; władze centralne i regionalne mogą tworzyć własne parki |
| Policja | R, L | R, L | R, L | |
| Woda, kanalizacja, śmieci i straż pożarna | L | L | L, P | |

Uwagi: PN – odpowiedzialność ponadnarodowa (*supranational responsibility*), BC – bank centralny, C – szczebel centralny, państwowy (*national government*), R – szczebel regionalny (*state or provincial government*), L – szczebel lokalny, P – organizacje pozarządowe lub sektor prywatny.

Źródło: Na podstawie: [Shah i Shah 2006, s. 8–9]. Wcześniejszą wersję tej tabeli wykorzystano w: [Baszyński i Kańduła 2010].

zagwarantowanie wypłacalności systemu emerytalnego i bezpieczeństwa obrotu gospodarczego) oraz organizacji międzynarodowych (rozwiązywanie konfliktów międzynarodowych, międzynarodowe uregulowanie kwestii telekomunikacyjnych, imigracyjnych oraz związanych z przepływem kapitału i ochroną środowiska). Do zadań samorządu lokalnego powinny należeć te sprawy, którym towarzyszą korzyści i koszty o zasięgu lokalnym. Zadania, z którymi wiążą się korzyści i koszty ponadlokalne, powinny być wykonywane przez jednostki zlokalizowane na wyższych szczeblach samorządu terytorialnego. Taki podział zadań ma wpłynąć na wzrost efektywności ich wykonywania i wykorzystania środków publicznych. Jednak kierowanie się tylko tą zasadą byłoby nieefek-

tywne, gdyż wiązałyby się z tworzeniem nadmiernej liczby szczebli samorządu i zbyt dużej liczby jst.

Z podziałem tym koresponduje podział dóbr konsumowanych w społeczeństwie, które najogólniej dzieli się na dobra publiczne oraz prywatne. Dobra publiczne można zdefiniować od strony przedmiotowej, tj. wskazując przymioty i rodzaje zaliczanych do nich dóbr oraz od strony podmiotowej, tj. odwołując się do podmiotów odpowiedzialnych za ich dostarczanie i finansujących ich dystrybucję. W ujęciach klasycznych do definicji dóbr publicznych podchodzi się od strony przedmiotowej. Kryteriami delimitacji dóbr w gospodarce są wtedy konkurencyjność i możliwość wykluczenia z konsumpcji (tabela 1.3), choć niekiedy wskazuje się także na inne pożądane cechy dóbr publicznych³. W ujęciu klasycznym (czystymi) dobrami publicznymi nazywa się te, które są niekonkurencyjne i niewykluczane (konsumpcja jest nierywalizująca), a z ich konsumpcji nie można nikogo wykluczyć (nawet jeśli konsument nie zamierza za nie płacić). Dobra spełniające tylko jedno z wymienionych kryteriów to dobra wspólne, których konsumpcja jest konkurencyjna, ale z których konsumpcji nie można nikogo wykluczyć (bez ponoszenia dodatkowych kosztów), i dobra klubowe, których cechą jest wykluczalność z konsumpcji i niekonkurencyjność. Większość dóbr odznacza się przymiotami opisującymi dobra prywatne, a zatem nie mogą być one jednocześnie konsumowane przez kilka osób, a z ich konsumpcji można łatwo wykluczyć określone jednostki lub grupy.

Tabela 1.3. Rodzaje dóbr występujących w gospodarce

| Kryterium klasyfikacji | | Możliwość wykluczenia (wyłączenia) z konsumpcji | |
|----------------------------|-----|---|----------------|
| | | nie | tak |
| Konkurencyjność konsumpcji | nie | (czyste) dobra publiczne | dobra klubowe |
| | tak | dobra wspólne (mieszane) | dobra prywatne |

Źródło: Na podstawie: [Stiglitz 2004, s. 157].

W literaturze w grupie dóbr publicznych ujmuje się różnorodne dobra, z których większość nie ma obu wymienionych cech. Czystych dóbr publicznych jest niewiele, ich przykładem jest w zasadzie jedynie sądownictwo i obrona narodowa [Stiglitz 2004, s. 156] oraz oświetlenie ulic [Swianiewicz 2011, s. 27]. S. Owsiak [2012, s. 583] zalicza do nich także: bezpieczeństwo wewnętrzne

³ Zdaniem S. Czai [2002, s. 54], dobro publiczne powinno się charakteryzować następującymi cechami: powinno być przedmiotem konsumpcji łącznej (całego społeczeństwa lub określonych wspólnot terytorialnych); jego konsumpcja powinna mieć nierywalizujący charakter; powinno przynosić korzyści podzielne pomiędzy jego konsumentów; jego konsumpcja powinna być równa niezależnie od tego, czy konsument ma zamiar za nie płacić, czy też nie; jego podaż nie powinna być w żaden sposób racjonowana.

kraju, ochronę sanitarną kraju, ochronę środowiska naturalnego, krajową infrastrukturę transportową, bankowość centralną. Inni autorzy ujmują w tej grupie: samorząd lokalny [Kleer 2008], edukację, redystrybucję dochodów budżetowych [Fijor 2011, s. 96–97].

Ponieważ nie wszystkie dobra nazywane publicznymi mają obie przypisywane im cechy [Buchanan 1997, s. 36], w literaturze spotyka się ich podział na dobra publiczne *sensu stricto* oraz dobra publiczne *sensu largo*. Pierwsze z nich utożsamiane są z czystymi dobrami publicznymi, natomiast do drugich, obok dóbr publicznych *sensu stricto*, zalicza się też tzw. usługi społeczne (np. oświatowe, zdrowotne, kulturalne, z zakresu kultury fizycznej i rekreacji). Niekiedy wymienione usługi ujmuje się w odrębnej kategorii dóbr występujących w gospodarce, a określanej mianem dóbr społecznych zwanych też merytorycznymi (*merit good*⁴). Pod pojęciem dóbr społecznych należy rozumieć takie dobra, które „ze względów fizycznych mogą być dobrami prywatnymi, ale na skutek doktryny społecznej i prowadzonej przez władze publiczne polityki społecznej są dostarczane obywatelowi nawet wtedy, kiedy on tego nie akceptuje” [Owsiak 2005, s. 32]. Decyzja państwa o dostarczaniu dóbr społecznych wynika z przeświadczenia, że gdyby to były dobra prywatne, ich konsumpcja przez obywateli byłaby zbyt mała (bo mają oni inną hierarchię potrzeb), tymczasem jej określony poziom jest pożądany z punktu widzenia całego państwa, gdyż zapobiega powstawaniu zjawisk szkodliwych społecznie i ekonomicznie. W związku z tym konsumpcja dóbr społecznych jest niekiedy przymusowa (dotyczy to np. edukacji podstawowej). Rodzaje dóbr zaliczanych do publicznych zmieniają się w czasie i przestrzeni, a ich wyboru dokonują politycy, podejmując decyzje dotyczące ich finansowania ze środków publicznych.

Kryterium rozróżnienia dóbr publicznych i prywatnych może być miejsce ich wytwarzania i źródło finansowania, co można utożsamiać z podmiotowym podejściem do definicji dóbr publicznych. W tym ujęciu dobrami publicznymi są te, których produkcją, dostarczaniem i finansowaniem zajmują się podmioty zaliczane do sektora finansów publicznych, a dobrami prywatnymi te, które są tworzone w sektorze prywatnym i finansowane z zasobów prywatnych. Wytworzenie dóbr publicznych wymaga zbiorowego wysiłku ich finansowania z funduszy publicznych [Stiglitz 2004, s. 156], bo ich odbiorcą jest społeczeństwo jako całość lub poszczególne wspólnoty terytorialne. Oferowanie dóbr publicznych przez państwo i samorząd terytorialny nie oznacza, że na podmiotach tych

⁴ H. S. Rosen i T. Gayer [2010, s. 49] definiują dobra merytoryczne w węższy sposób. Ich zdaniem, są to takie dobra, które muszą być dostarczane przez podmioty publiczne nawet wtedy, gdy pojedynczy obywatele tego nie akceptują i nie zamierzają ich konsumować. Ogólnospołeczne preferencje dla tych dóbr są większe niż suma preferencji indywidualnych, ujawniających się na rynku w postaci popytu [Musgrave i Musgrave 1989, s. 57–58]. Ich przykładem jest tzw. kultura wysoka (opery, filharmonie, galerie sztuki).

musi spoczywać obowiązek ich wytwarzania. Współcześnie obserwujemy zjawisko zacieśniania i komplikowania się związków pomiędzy sektorem publicznym i prywatnym. Przejawia się ono m.in. w zlecaniu podmiotom prywatnym wykonywania niektórych zadań tradycyjnie przypisywanych do sektora publicznego (dóbr publicznych) oraz finansowaniu zadań wykonywanych z inicjatywy podmiotów publicznych [szerzej: Savas 1992]. W pracy pod pojęciem dóbr publicznych rozumie się dobra, które wprawdzie nie spełniają cech typowych (czystych) dóbr publicznych i są raczej dobrami wspólnymi, ale za ich dostarczanie odpowiedzialne są podmioty publiczne (sektora finansów publicznych).

Ze względu na „obszar (zasięg) korzyści” związanych z dostarczaniem dóbr publicznych można wyróżnić dobra: międzynarodowe, ogólnonarodowe (państwowe), regionalne oraz lokalne [por. Stiglitz 2004, s. 886–888]. Niekiedy wyodrębnia się też dobra globalne [Kaul 2001, s. 590], jednak różnica między nimi i dobrami międzynarodowymi jest nieostra⁵. Definicję różnych rodzajów dóbr publicznych oraz ich przykłady zamieszczono w tabeli 1.4.

Rozróżnienie wymienionych dóbr na podstawie kryterium „obszaru (zasięgu) korzyści” jest przydatne do podziału zadań między różne szczeble administracji publicznej. Może być ono jednak trudne do zastosowania ze względu na

Tabela 1.4. Typologia dóbr publicznych ze względu na „obszar (zasięg) korzyści”

| Grupa dóbr publicznych | Definicja | Przykłady |
|----------------------------|--|--|
| Międzynarodowe | dobra, z których mogą korzystać mieszkańcy całego świata | środowisko naturalne (globalne), bezpieczeństwo międzynarodowe, wiedza, międzynarodowa stabilizacja ekonomiczna |
| Ogólnonarodowe (państwowe) | dobra, których beneficjentami są wszyscy obywatele danego państwa | obrona narodowa, stabilizacja makroekonomiczna |
| Regionalne | dobra, z których korzyści są ograniczone przestrzennie i przypadają wyłącznie mieszkańcom określonego regionu | biblioteki o zasięgu regionalnym, np. pedagogiczne, drogi regionalne |
| Lokalne | dobra, z których korzyści są ograniczone przestrzennie i przypadają wyłącznie mieszkańcom jst szczebla lokalnego (np. określonej gminy, a nawet zlokalizowanej na jej obszarze miejscowości) | oświetlenie ulic, sygnalizacja świetlna na skrzyżowaniach, lokalna infrastruktura techniczna, ochrona przeciwpożarowa, opieka przedszkolna |

Źródło: Na podstawie: [Stiglitz 2004, s. 886–888].

⁵ Dobra globalne są rezultatem współdziałania państw, organizacji i instytucji międzynarodowych oraz podmiotów niepaństwowych. Zdaniem E. Altvatera [2007, s. 3], ich przykładem jest wolny rynek. Jednak dobra zaliczane do międzynarodowych także są dostarczane przez rozmaite podmioty, a poza tym zaliczenie wolnego rynku do dóbr globalnych jest dyskusyjne z tego powodu, że rynek ten powstaje sam z siebie, czyli żaden podmiot go nie wytwarza, jest więc raczej dobrem wolnym.

otrzymywać tak wysokich środków, które w pełni zaspokajają ich potrzeby i w ten sposób wygaszają bodźce do samodzielnego poszukiwania wydajnych źródeł dochodów [analogicznie: Uryszek 2009, s. 56]. Ze względu na kontrowersje związane z tą redystrybucją powinna mieć ona charakter uzupełniający w stosunku do pionowej i występować tylko wtedy, gdy wyrównywanie pionowe jest niewystarczające [Kornberger-Sokołowska 2001, s. 151; odmiennie: Ruśkowski 2012, s. 243]. A. Borodo [2012, s. 25] twierdzi, z czym należy się zgodzić, że mechanizm redystrybucji poziomej w Polsce ma właśnie uzupełniający charakter.

2.4. Zasadność wyrównywania sytuacji finansowej gmin

W literaturze raczej nie wyodrębnia się motywów przemawiających za zmniejszaniem różnic w dochodach własnych i w wydatkach na zadania własne gmin spośród argumentów przemawiających za wyrównywaniem fiskalnym w ogóle. W tym punkcie podjęto próbę wyodrębnienia tych motywów i wskazania argumentów przywoływanych przez adwersarzy jakichkolwiek transferów wyrównawczych. Nie uniknięto przy tym powoływania argumentów odnoszących się do zasadności wyrównywania fiskalnego w ogóle oraz wyrównywania poziomego.

Argumenty zwolenników zmniejszania różnic w zdolności dochodowej gmin odnoszą się do zasady sprawiedliwości, zgodnie z którą wszyscy mieszkańcy państwa powinni mieć równy dostęp do lokalnych usług publicznych, niezależnie od tego, w której jego części mieszkają i jak bogata jest ich gmina [Tingvall 2008, s. 190]. Bez mechanizmów wyrównawczych osiągnięcie tej równości nie jest możliwe ze względu na nierównomierny terytorialnie rozkład źródeł dochodów własnych gmin (w szczególności źródeł podatków i opłat lokalnych) [Rudzka-Lorentz i Sochacka-Krysiak 2008, s. 168], któremu towarzyszy asymetryczny rozkład zasobów naturalnych. Nierównomierna lokalizacja źródeł dochodów w państwie jest wynikiem działania różnych obiektywnych, ale często przypadkowych czynników [Chojna-Duch 2012, s. 44]. W tym duchu wypowiada się też Z. Ofiarski [2002, s. 73], który podkreśla, że wyrównywanie dochodów gmin jest związane z niwelowaniem skutków wcześniejszych i bieżących decyzji gospodarczych, odnoszących się np. do lokalizacji podmiotów gospodarczych lub preferencji w finansowaniu infrastruktury. Jednocześnie gminy nie mają możliwości pełnej komercjalizacji opłat za usługi społeczne i komunalne [Sochacka-Krysiak 1993, s. 30], które mogłyby w pewnym stopniu równoważyć wspomniane zróżnicowanie źródeł dochodów. Ustalanie opłat za te usługi jest w dużym stopniu decyzją

polityczną. Zwykle opłaty te nie pokrywają kosztów świadczenia tych usług, bo przy ich ustalaniu uwzględnia się postulat zapewnienia dostępu do tych usług wszystkim członkom społeczności lokalnej, niezależnie od wysokości ich dochodów⁸. Niekiedy podkreśla się też, że nierówności fiskalne są kosztem decentralizacji, obniżającym ogólny dobrobyt społeczny, a więc wymagają zmniejszenia [Bramley 1990, s. 18]. Poza tym istnieje konieczność wyrównywania dochodów gmin, ponieważ świadczą one usługi nie tylko na rzecz swoich mieszkańców. Argument ten jest co prawda przywoływany zwykle w kontekście dużych miast [Swianiewicz 2001], ale może być prawdziwy także w odniesieniu do innych gmin, szczególnie miejskich, będących centrum mikroregionu i dojazdów do pracy. Uważa się, że utrzymujące się w długich okresach zróżnicowanie dochodów gmin nie sprzyja efektywności działania podsektora samorządowego⁹ [Boadway 2007, s. 59].

Zmniejszanie różnic w dochodach gmin następuje także z powodów politycznych – unika się w ten sposób przekazania im dodatkowych źródeł dochodów własnych i rozszerzenia władztwa podatkowego. Tym samym państwo zapewnia sobie najwydajniejsze źródła dochodów podatkowych, zachowuje wpływ na konstrukcję najistotniejszych podatków, może też koordynować politykę fiskalną i utrzymuje sprawność systemu podatkowego. Nie bez znaczenia jest też to, że w ten sposób państwo utrzuca swoją dominującą pozycję względem jst [Martinez-Vasquez i Boex 2002, s. 9]. Ponadto zmniejszanie tych różnic może być postrzegane jako swoisty mechanizm budowania więzi narodowych, spajający wszystkie jednostki samorządowe w jeden naród [Black i Silver 2004, s. 6]¹⁰.

Zarzuty przeciwników zmniejszania różnic w zdolności dochodowej dotyczą głównie jego skali. Można je podzielić na odnoszące się do wszystkich transferów oraz przekazywanych w celu zmniejszenia różnic w dochodach. Argumenty z pierwszej grupy przywoływano już w rozdziale pierwszym. Jeśli chodzi o zarzuty stawiane transferom zmniejszającym różnice w zdolności dochodowej gmin, to uważa się, że mogą one osłabiać skłonność gmin do podejmowania wysiłku dochodowego. Ten zarzut jest tym bardziej istotny, im wyższy jest

⁸ Zdają sobie sprawę z istnienia związku między zakresem i poziomem opłat za lokalne usługi publiczne a dochodami gmin oraz z tego, że niekiedy postuluje się uzależnienie otrzymywania transferów wyrównawczych od pobierania takich opłat [np. Piotrowska-Marczak 1997], ale rozwinięcie tej problematyki wykracza poza ramy tej książki.

⁹ Brak efektywności pojawia się m.in. w związku z migracjami ludności pomiędzy jednostkami samorządowymi w poszukiwaniu lepszej kombinacji wysokości płaconych danin publicznych i wolumenu oraz jakości otrzymywanych lokalnych usług publicznych. O migracjach tych mówi się głównie w kontekście samorządu regionalnego w państwach Europy Zachodniej.

¹⁰ Argument ten przywołuje się przede wszystkim jako uzasadnienie łagodzenia różnic w dochodach między jednostkami samorządu regionalnego, szczególnie w tych państwach federalnych, w których widoczne są silne tendencje separatystyczne.

stopień tego zmniejszenia. Badania potwierdzają istnienie ujemnej zależności między zmniejszeniem nierówności dochodowych a rozwojem gospodarczym i wysiłkiem dochodowym gmin [Wurzel 2003, s. 13–14]. Niektórzy autorzy [np. Smart 2007, s. 213] twierdzą wręcz, że gminy mogą przejawiać skłonność do podwyższania stawek podatków i opłat lokalnych oraz podejmowania innych działań w celu zmniejszenia bazy podatkowej w następnych latach, czego efektem będzie otrzymanie wyższych transferów wyrównawczych. Nie zawsze wskaźnik zdolności dochodowej gmin jest obliczany na podstawie wszystkich dochodów własnych i dlatego jednostki te mogą też przejawiać skłonność do zmniejszania obciążenia podatkowego w tych podatkach i opłatach, które są ujęte w tym wskaźniku i maksymalizowania dochodów z innych, nieuwzględnianych w nim źródeł. Takim niepożądanym praktykom można przeciwdziałać, obliczając zdolność dochodową na podstawie wszystkich potencjalnych (maksymalnych) dochodów własnych, a nie rzeczywiście zrealizowanych. Tym sposobem przeciwdziała się niepożądanym strategicznym zachowaniom gmin i „oczyszcza się” ten wskaźnik z preferencji lokalnych.

Wyrównywanie dochodów może być „pułapką rozwojową” gmin, a nawet zwiększyć ich zróżnicowanie, szczególnie w państwach biedniejszych. Uzasadnieniem do sformułowania tego zarzutu jest konstrukcja transferów wyrównawczych. Niekiedy gminy, których dochody są niższe od poziomu przeciętnego lub preferowanego przez administrację rządową, otrzymują transfery w 100% niwelujące różnice między ich dochodami a tym poziomem, podczas gdy te, których dochody tylko nieznacznie przekraczają ten poziom, nie otrzymują transferów. Zniechęca to biedniejsze gminy do stymulowania rozwoju gospodarczego i podwyższania bazy podatkowej. Tym samym mechanizm ten może powiększać lukę pomiędzy biedniejszymi a bogatszymi gminami, spowolnić, a nawet zahamować zmniejszanie istniejących pomiędzy nimi różnic [Blöchliger i in. 2007, s. 16]. Wyniki niektórych badań potwierdzają istnienie negatywnego związku między wysokością transferów wyrównujących dochody a wzrostem gospodarczym [Baretti, Huber i Lichtblau 2000, s. 15–16].

Przeciwnicy transferów wyrównawczych podkreślają, że mogą one działać procyklicznie. Zagrożenie to pojawia się wtedy, gdy państwo bardzo szybko zmienia ich konstrukcję, próbując ją dostosować do zmian zdolności dochodowej gmin (też ich potrzeb wydatkowych) lub zmieniających się warunków zewnętrznych. Dostosowania te mogą zwiększyć roczne zmiany wysokości dochodów gmin, szczególnie gdy dochody budżetu państwa także są elastyczne. W literaturze przywołuje się przykłady potwierdzające, że wyrównywanie pionowe powoduje niestabilność dochodów jst¹¹ (w Kanadzie i w Niemczech), natomiast wyrównywanie poziome w Niemczech działa raczej jak automatyczny

¹¹ Przyczynkowe badanie przeprowadzone przez M. Boniecką [2012, s. 20] w Polsce nie potwierdziło tej obserwacji.

stabilizator dochodów gmin [Boadway i Hayashi 2002; von Hagen i Hepp 2000, cyt. za: Blöchliger i in. 2007, s. 22–23]¹².

Więcej kontrowersji wzbudza zmniejszanie różnic w wydatkach gmin. Punktem wyjścia do dyskusji nad jego celowością jest przywoływany już postulat sprawiedliwości. Decyzji o zmniejszaniu tych dysproporcji towarzyszy dylemat – czy gminom pozostawić swobodę w wydatkowaniu swoich dochodów, czy też państwo powinno im przekazywać transfery zmniejszające nierówność w dostępie do określonych dóbr i przyczyniające się do spełnienia wymienionego postulatu. W wielu państwach powszechna stała się koncepcja egalitaryzmu ukierunkowanego, zgodnie z którą konsumpcja określonych dóbr nie powinna zależeć od wysokości dochodów społeczeństwa i zamożności poszczególnych gmin [Stiglitz 2004, s. 895]. Można przywołać szczegółowe argumenty na rzecz udowodnienia słuszności tego postulatu, odnoszące się do zasady sprawiedliwości i efektywności funkcjonowania gmin.

Do zasady sprawiedliwości nawiązują następujące stwierdzenia. Po pierwsze, asymetrii w terytorialnym rozmieszczeniu źródeł dochodów własnych gmin towarzyszy względna równomierność wykonywanych zadań i wydatków własnych, głównie z zakresu usług społecznych. Uzasadnia to konieczność uwzględniania w konstrukcji transferów „luki” pomiędzy dochodami własnymi gmin a ich wydatkami na zadania własne [Kańduła i Kotlińska 2007, s. 391]. Po drugie, między gminami występują różnice w popycie mieszkańców na poszczególne lokalne usługi publiczne oraz w kosztach ich świadczenia [Mau 2008, s. 66–68; Tingvall 2008, s. 190, 195–196]. Wpływają one na zróżnicowane zapotrzebowanie na środki finansowe i różnicują możliwości zaspokajania potrzeb ludności. Niektóre z tych różnic są niezależne od gmin, więc ich istnienie utrudnia spełnianie postulatu sprawiedliwości. Po trzecie, mieszkańcy państwa mają nierówny dostęp do urządzeń infrastrukturalnych (np. dlatego, że o ich rodzaju i lokalizacji decydowały organy tego państwa). Państwo, mając na uwadze przyjęte wyżej założenie i istniejące różnice w dochodach, powinno przekazywać transfery przyczyniające się do stopniowej likwidacji dysproporcji w infrastrukturze [por. Gajl 1993, s. 296; Sochacka-Krysiak 1993, s. 30]. Ponieważ remonty i inwestycje w infrastrukturę wiążą się z potrzebami i kosztami, transfery wyrównawcze powinny nawiązywać do różnic w wydatkach gmin. Po czwarte, problemy społeczne gmin są skorelowane z ich niską bazą podatkową, więc wyrównywaniu dochodów powinno towarzyszyć wyrównywanie wydatków, aczkolwiek z badań N.J. Mau [2008, s. 65], przeprowadzonych dla Danii, wynika, że korelacja ta jest słaba i ujemna. Po piąte, istnieje potrzeba

¹² Wbrew temu zagrożeniu większość państw wykorzystuje mechanizm wyrównawczy w roli automatycznego stabilizatora koniunktury. Jest to możliwe poprzez uzależnianie transferów od historycznych danych o zdolności dochodowej gmin lub wykorzystywanie danych krocących [Blöchliger i in. 2007, s. 23].

zagwarantowania w całym państwie określonego, przynajmniej minimalnego, standardu lokalnych usług publicznych [Patrzałek 2010, s. 196]. Po szóste, aby móc zapewnić taki sam poziom lokalnych usług publicznych jak w gminach bogatszych, jednostki biedniejsze musiałyby prowadzić bardziej restrykcyjną politykę dochodową, tzn. maksymalizować stawki danin lokalnych, minimalizować ulgi podatkowe, maksymalizować wysokość opłat za usługi społeczne i komunalne, co mogłoby spowodować spadek dochodów własnych i popytu na te usługi, a to z kolei byłoby prawdopodobnie sprzeczne z priorytetami polityki społecznej państwa i stałoby się impulsem do migracji wewnętrznych.

W dyskusji nad potrzebą łagodzenia różnic w wydatkach gmin przywołuje się też argumenty odnoszące się do efektywności funkcjonowania gmin. Zdaniem A. Walasika [2009, s. 75], uzasadnieniem takich transferów są efekty zewnętrzne będące wyrazem niesprawności mechanizmu rynkowego. Po stronie wydatków gmin przejawiają się one w „braku tożsamości między obszarem korzyści i jego relacji do obszaru jurysdykcji podatkowej”. Efekty zewnętrzne (niekorzystne) mogą spowodować niedofinansowanie tych dziedzin, w których się one ujawniają. Jest to więc argument przemawiający za uwzględnianiem w transferach wyrównawczych zwiększonego zapotrzebowania na usługi publiczne, szczególnie oferowane przez duże miasta. Należy też zwrócić uwagę na to, że transfery, w których konstrukcji uwzględnia się aktualne potrzeby wydatkowe gmin, mogą ograniczyć wahania ich dochodów i poprawić stabilizujące właściwości transferów [Blöchliger i Petzold 2009, s. 6].

W literaturze formułuje się również argumenty podważające zasadność zmniejszania różnic w zakresie wydatków gmin. Odnoszą się one zarówno do samej idei tego zmniejszania, jak i technicznych trudności tego procesu. Do pierwszej grupy przyporządkować można następujące poglądy. Po pierwsze, ludzie (i tworzone przez nich wspólnoty) powinni mieć prawo wyboru preferowanych przez siebie lokalnych dóbr publicznych, a państwo, przekazując transfery odwołujące się do potrzeb wydatkowych, narzuca własne preferencje. Transfery, szczególnie celowe, zniekształcają konsumpcję i mogą prowadzić do większego spożycia lokalnych dóbr publicznych i mniejszego dóbr prywatnych. Poza tym, w zależności od rodzaju wydatków uwzględnianych we wskaźniku potrzeb wydatkowych, transfery mogą pobudzać rozwój usług społecznych, ale jednocześnie powodować zmniejszenie finansowania – np. zadań z zakresu utrzymania czystości [Stiglitz 2004, s. 895].

Po drugie, potrzeby wynikające z czynników socjoekonomicznych zależą od bazy podatkowej gminy i dlatego różnice w wydatkach nie muszą być zmniejszane, a przynajmniej nie trzeba w tym celu ustanawiać odrębnych mechanizmów. W tej kwestii ścierają się dwa podejścia. Z jednej strony podkreśla się, że natężenie dysfunkcji socjalnych i społecznych występuje w gminach miejskich, ale gminy te są jednocześnie zazwyczaj relatywnie bogatsze, mają więc

środki na finansowanie zwiększonych potrzeb. Poza tym ich wyższe potrzeby wydatkowe, wynikające z czynników socjoekonomicznych, mogą być uwzględnione w konstrukcji transferów łagodzących różnice w dochodach. Adwersarze tych poglądów podkreślają jednak, że problemy społeczne są skorelowane z niską bazą podatkową gminy, a wtedy wyrównywaniu dochodów powinno towarzyszyć wyrównywanie wydatków [Mau 2008, s. 65].

Po trzecie, różnice w wydatkach wynikające z czynników demograficznych są niewielkie i równoważą się, więc ich zmniejszanie nie jest konieczne. Na uzasadnienie tego poglądu przywołuje się następujący przykład. Gminy z wysokim odsetkiem dzieci w wieku przedszkolnym i szkolnym charakteryzują się raczej niskim odsetkiem osób starszych. Ponoszą one wprawdzie wysokie wydatki na opiekę przedszkolną i szkolnictwo, ale niskie na opiekę nad osobami starszymi, ich wydatki równoważą się [Mau 2008, s. 66]¹³.

Po czwarte, uwzględnianie w konstrukcji transferów zróżnicowania kosztów świadczenia usług w różnych gminach jest ryzykowne (wywołuje niepożądane skutki) i wątpliwe z ekonomicznego punktu widzenia [Blöchliger i in. 2007, s. 20]. Rekompensowanie wyższych kosztów świadczenia niektórych usług (np. oświatowych, zdrowotnych, administracyjnych) może utrwalać brak efektywności ich świadczenia. Ponadto uwzględnianie tych kosztów w odniesieniu do małych gmin z jednej strony oznacza ich faworyzowanie, a z drugiej zniechęca je do łączenia się z innymi lub poszukiwania innych sposobów wykonywania zadań w celu obniżenia kosztów lub podwyższania jakości świadczonych usług. Prowadzi to nieefektywnej przestrzennej alokacji zasobów, co z kolei może zniekształcać decyzje jednostek dotyczące wyboru miejsca zamieszkania i lokalizacji działalności gospodarczej (szczególnie w państwach, w których mobilność społeczeństwa jest duża) [Stiglitz 2004, s. 896].

Po piąte, łagodzenie różnic w wydatkach gmin może sztucznie powiększać te wydatki i powodować wzrost zapotrzebowania na transfery. Dzieje się tak dlatego, że zadania publiczne (i związane z nimi wydatki) są w większym stopniu zdecentralizowane niż dochody publiczne, gminy mają więc większą swobodę stanowienia o swoich wydatkach niż o dochodach [Blöchliger i in. 2007, s. 20]. Zachętą do „rozdmuchiwania” potrzeb wydatkowych jest ich obliczanie na podstawie wysokości aktualnych wydatków budżetowych. Wykorzystywanie danych historycznych zapobiega wprawdzie zawyżaniu tych potrzeb, ale utrwała, być może, niewłaściwe rozdysponowywanie środków w poprzednich okresach i różnice w jakości usług w różnych gminach. Ponadto organy gminy mogą próbować oddziaływać na wzrost swoich potrzeb i kosztów świadczenia usług i w ten sposób próbować „zakwalifikować” się do otrzymania transferów [Blöchliger i in. 2007, s. 20]. Pełne zlikwidowanie różnic w wydatkach nie

¹³ Z danych przytoczonych przez Mau wynika, że hipoteza o równoważeniu się czynników demograficznych jest prawdziwa, ale empirycznie słabo udokumentowana.

zachęca gmin do prowadzenia polityki ukierunkowanej na wzrost dochodów, ponieważ wszelkie pojawiające się różnice w potrzebach oraz kosztach i tak będą zniesione.

Przeciwnicy rozpatrywanego wyrównywania podkreślają też, że jest ono bardziej podatne na zjawisko pogoni za rentą¹⁴ niż zmniejszanie różnic w dochodach. Zjawisku temu sprzyja większe skomplikowanie procesu pomiaru potrzeb wydatkowych (niż obliczanie wskaźnika zdolności dochodowej) i konieczność częstszej weryfikacji przyjętego w państwie mechanizmu wyrównawczego¹⁵ [Blöchliger i in. 2007, s. 24].

Nie zawsze wyrównywanie kosztów świadczenia usług ponoszonych przez gminy jest też uzasadnione ekonomicznie. Tak jest np. w odniesieniu do gmin wiejskich, szczególnie rozległych i słabo zaludnionych, w których „z natury rzeczy” koszt dostarczenia usług publicznych jest wyższy niż w gminach miejskich [Shah 2008, s. 41].

Przeciwnicy omawianego wyrównywania zwracają też uwagę na to, że pomiar potrzeb wydatkowych i kosztów jest trudny, bo na wielkości te wpływają różnorodne czynniki, częściowo o charakterze niemierzalnym lub trudnym do wyrażenia w jednostkach pieniężnych. W niewielu państwach dostępne są też szczegółowe dane na ich temat. Ponadto wysokość ponoszonych wydatków jest determinowana wielkościami o charakterze subiektywnym, które nie powinny być uwzględniane w transferach wyrównawczych. Problematyczne jest też określenie, kiedy potrzeby wydatkowe gmin są na tyle wysokie, że powinny otrzymywać dodatkowe dochody, i ustalenie optymalnego zakresu tego działania. To wszystko sprawia, że organy państwa mogą mieć trudności z wyborem gmin – beneficjentów transferów zmniejszających różnice w potrzebach wydatkowych.

Biorąc pod uwagę to, że gminy wykonują wiele zadań i świadczą różnorodne usługi, mechanizm zmniejszający różnice w wydatkach jest złożony i trudny do zastosowania w praktyce [Blöchliger i in. 2007, s. 20]. Wyrównywanie to nie sprzyja prostocie i przejrzystości systemu zasilania zewnętrznego gmin oraz ich odpowiedzialności za swoje decyzje [Shah 2008, s. 50 i 55]. Zarówno pomiar, jak i przekazanie transferów komplikują przepływy finansowe w sektorze finansów publicznych.

¹⁴ Polega ono na aktywnym dążeniu przez gminy do uzyskania korzyści materialnych, np. w formie zwiększenia otrzymywanych dochodów, poprzez wykorzystywanie legalnych możliwości wywierania wpływu na otoczenie gospodarcze lub zmianę porządku prawnego [szerzej: Krueger 1974, s. 291–303].

¹⁵ Z informacji zebranych przez pracowników OECD wynika, że w państwach, w których stosuje się transfery zmniejszające różnice w wydatkach, ich system jest poprawiany co pięć lat, a w tych, w których one nie występują lub w których uwzględnia się niewiele zmiennych świadczących o zróżnicowaniu potrzeb i kosztów gmin, zmiany w systemie transferów dokonywane są rzadziej niż co pięć lat [Blöchliger i in. 2007, s. 24].

Trudno jest ocenić ciężar tych argumentów. Według J. Stiglitz [2004, s. 895–897] najważniejszymi z nich są te, w których podkreśla się ograniczenie suwerenności konsumenta (zarówno organów gminy, jak i jej mieszkańców), problemy z ukierunkowaniem transferów oraz nieefektywności lokalizacji¹⁶.

Mając na uwadze kontrowersje związane z wyrównywaniem dochodów i wydatków własnych gmin, Komitet Ministrów Rady Europy przygotował zaletenia odnoszące się do pożądanego kształtu transferów wyrównujących sytuację finansową gmin (ramka 2.1).

Ramka 2.1. Rekomendacje Komitetu Ministrów Rady Europy dotyczące wyrównywania zdolności dochodowej i wydatków gmin

| Rekomendacje dotyczące wyrównywania zdolności dochodowej |
|---|
| <ul style="list-style-type: none"> – Celem wyrównywania standardowej zdolności dochodowej gmin (ich standardowych dochodów) powinno być wzmocnienie słabszej – na tle wielkości referencyjnej – bazy podatkowej danej gminy. Instrumentem wyrównawczym powinny być subwencje ogólne. – Szacowanie standardowej zdolności dochodowej gminy powinno uwzględniać wszystkie źródła jej dochodów własnych. – Mechanizm wyrównujący zdolność dochodową gmin nie powinien ograniczać samodzielności gmin. – Wyrównywanie zdolności dochodowej gmin nie powinno osłabiać ich motywacji do efektywnego oddziaływania na wzrost liczby i wydajności źródeł dochodów podatkowych oraz poprawy ściągальności danin. Obliczanie zdolności dochodowej gmin dla celów polityki wyrównawczej państwa powinno być dokonane przy założeniu, że organy wszystkich gmin nakładają podatki według takich samych stawek i są równie skuteczne w ich obliczaniu i poborze. Tym samym unika się „karania” tych gmin, które prowadzą aktywną politykę podatkową, i „nagradzania” tych, które nie podejmują dodatkowego wysiłku. Polityka podatkowa gmin nie powinna oddziaływać na wysokość otrzymywanych transferów lub dokonywanych wpłat. Założenie to powinno być uwzględniane tylko przy obliczaniu transferów wyrównawczych. W innych przypadkach prawo gmin do różnicowania stawek podatków nie powinno być kwestionowane. – W przeciwieństwie do wyrównywania wydatków, w sytuacji gdy dochodem gmin jest kilka podatków lokalnych, zdolność dochodowa powinna być obliczona na podstawie danych o wysokości wszystkich tych podatków. Wysokość środków przeznaczanych na wyrównywanie dochodów gmin oraz zasady ich podziału powinny nawiązywać do różnicy pomiędzy zdolnością dochodową poszczególnych gmin i jej wartością przeciętną dla wszystkich gmin. – Aktualna sytuacja finansowa nie powinna być podstawą do obliczania zdolności dochodowej gminy. |
| Rekomendacje dotyczące wyrównywania potrzeb wydatkowych |
| <ul style="list-style-type: none"> – Instrumentem wyrównywania (standardowych) potrzeb wydatkowych gmin powinny być subwencje przyznawane na podstawie kryteriów zobiektywizowanych. Nawet wtedy, gdy dotacje |

¹⁶ J. Stiglitz sformułował te argumenty w oderwaniu od problemu zmniejszania różnic fiskalnych, za to w nawiązaniu do dofinansowywania działalności gmin dotacjami celowymi z funduszy publicznych. Wydaje się jednak, że argumenty te można odnieść także do zasadności zmniejszenia różnic w potrzebach wydatkowych, a nawet w zdolności dochodowej gmin.

- te są przyznawane w celu finansowania określonych zadań (programów), dotujący powinien pozostawić gminie pewien margines swobody w odniesieniu do ich wykorzystania i unikać stosowania uciążliwych procedur ich monitorowania i rozliczania.
- Potrzeby wydatkowe gmin należy szacować na podstawie takich kryteriów, które:
 - a) w jak największym stopniu zapewniają obiektywność tych szacunków i na które organy gmin nie mogą bezpośrednio oddziaływać,
 - b) nie ograniczają samodzielności gmin w stanowieniu o wysokości i kierunkach wydatków budżetowych, w granicach dostępnych środków budżetowych,
 - c) nie dyskryminują tych gmin, które usiłują zwiększyć efektywność świadczenia usług i zwiększyć efekty skali poprzez obniżanie kosztów jednostkowych, podejmując współpracę z innymi gminami lub łącząc się,
 - d) uwzględniają, w miarę możliwości, geograficzne, demograficzne, społeczne i ekonomiczne czynniki różnicujące koszty świadczenia lokalnych usług publicznych.
 - Formuły wyrównawcze (wzory obliczeniowe), przy których pomocy szacowane są potrzeby wydatkowe, powinny spełniać następujące warunki:
 - a) wagi przypisane do różnych czynników powinny być wybrane na podstawie obiektywnych informacji o wpływie tych czynników na koszty poszczególnych usług,
 - b) jeżeli wybór czynników i wag oraz szacowanie potrzeb wydatkowych musi następować na podstawie sądów wartościujących, powinny być one skonsultowane z przedstawicielami gmin i organizacji samorządowych,
 - c) formuły (wzory, algorytmy) stosowane do oceny potrzeb powinny być jak najprostsze, łatwe do zrozumienia, a ewentualne skomplikowane i szczegółowe formuły powinny być wiarygodne,
 - d) wzory stosowane do obliczania potrzeb wydatkowych, w miarę możliwości, powinny być niezmiennie, co z jednej strony umożliwi organom gmin planowanie wieloletnie, a z drugiej powoduje, że zmiany w szacowanych potrzebach odzwierciedlają takie zmiany zakresu zadań, na które organy te nie mają wpływu.
 - W mechanizmie zmniejszającym różnice w potrzebach wydatkowych powinno się uwzględnić jak najwięcej zadań gmin, a w szczególności te, których znaczenie jest bardzo duże lub są zadaniami obowiązkowymi. Wysokość środków wyrównujących potrzeby wydatkowe w odniesieniu do poszczególnych zadań powinna być obliczana na podstawie odrębnych formuł.

Źródło: Na podstawie: [Rekomendacja 2005, punkty 48–57].

2.5. Cele i konstrukcja mechanizmów wyrównywania fiskalnego

Zmniejszanie dysproporcji fiskalnych jest elementem polityki finansowej państwa. Powinno być więc dobrze uzasadnione na gruncie teoretycznym i praktycznym, mieć jasno sformułowane, wzajemnie niesprzeczne, cele i narzędzia ich osiągnięcia. Warunkiem skuteczności mechanizmów wyrównawczych jest z jednej strony uświadomienie sobie dylematów, przed którymi stoją politycy,

jest wysokość dostępnych środków wyrównawczych, a drugim – cel, który państwo chce osiągnąć, przekazując transfery. Politycy muszą rozstrzygnąć jeszcze dylematy dotyczące stopnia zmniejszania różnic.

3.4. Konstrukcja transferów wyrównawczych

Na pojęcie konstrukcji transferu wyrównawczego składają się następujące elementy: 1) rodzaj transferu (subwencja, dotacja blokowa, wynikowa lub celowa, udział w podatku), 2) algorytm kalkulacji środków, 3) sposób wyodrębniania środków z puli środków wyrównawczych, 4) kryteria podziału środków pomiędzy uprawnione gminy. W tym miejscu odniosę się tylko do sposobu kalkulacji środków, ponieważ pozostałe zagadnienia były przedmiotem rozważań w rozdziale drugim. Z konstrukcją transferów wiąże się ich wpływ na wydatki budżetowe gmin i państwa, o czym także była mowa w rozdziale drugim.

Transfer wyrównawczy powinien być tak skonstruowany, aby więcej środków otrzymywały gminy o niższym wskaźniku zdolności dochodowej lub o wyższych potrzebach wydatkowych, a mniej te, które są w relatywnie lepszej sytuacji finansowej i zgłaszają mniejsze zapotrzebowanie na środki. Formuły, na których podstawie przyznaje się transfery i ewentualnie określa wysokość wpłat gmin bogatszych, określają naukowcy, pracownicy ministerstwa finansów, niezależni eksperci lub członkowie specjalnie w tym celu powołanych agencji/komisji. Zatwierdzają je jednak politycy, którzy muszą wybrać pomiędzy (być może) mało precyzyjnymi formułami, ale za to prostszymi i łatwiejszymi do zaakceptowania przez przedstawicieli gmin, i tymi, które są bardziej adekwatne i precyzyjne, lecz trudne do zrozumienia i zastosowania. Możliwe jest stosowanie różnych formuł w zależności od tego, jak dalece wskaźnik zdolności dochodowej i potrzeb wydatkowych odbiega od wartości referencyjnej, co jednak komplikuje mechanizmy wyrównawcze.

Konstrukcja transferu wyrównawczego ustanawianego w celu zmniejszania różnic w zdolności dochodowej gmin może być różna. W najprostszej postaci może ona wyglądać następująco [Ma 1997, s. 6]:

$$T_i = L_i \left(\frac{B}{L} - \frac{B_i}{L_i} \right) t, \quad (3.2)$$

gdzie:

T_i – wysokość transferu wyrównawczego dla i -tej gminy,

L_i – liczba mieszkańców i -tej gminy,

- B – wartość bazy podatkowej całego państwa,
- L – liczba ludności w państwie,
- B_i – wartość bazy podatkowej i -tej gminy,
- t – przeciętna efektywna stawka podatkowa dla całego państwa.

Należy zwrócić uwagę, że $\left(\frac{B}{L} - \frac{B_i}{L_i}\right)$ obrazuje lukę między średnią dla całego państwa wartością bazy podatkowej na mieszkańca a analogicznie obliczoną bazą podatkową danej gminy. Transfer obliczony w ten sposób ma zapewnić zmniejszenie różnicy w zdolności dochodowej gminy do poziomu przeciętnego dla całego państwa. Zaletą tej formuły jest prostota, z tym że ignoruje ona, być może duże, różnice w potrzebach wydatkowych gmin. Dodatkowym atutem tej formuły jest to, że odwołuje się do nielicznych, względnie łatwych do pozyskania danych.

Formułę tę można dowolnie modyfikować, dostosowując ją do specyfiki danego państwa. Na przykład B. Dafflon [2007, s. 378] proponuje następującą jej postać:

$$T_i = \left[PO^* - \frac{PO_i}{L_i} \right] t^* L_i Wk, \quad (3.3)$$

gdzie:

- T_i – wysokość transferów wyrównawczych dla i -tej gminy,
- PO^* – wartość standardowej podstawy opodatkowania,
- PO_i – wartość rzeczywistej bazy podatkowej w i -tej gminie,
- t^* – standardowa stawka podatku,
- L_i – liczba mieszkańców i -tej gminy,
- Wk – współczynnik wyrównania mniejszy od 1.

Zgodnie z tym równaniem, podstawą przyznania transferu jest różnica pomiędzy wysokością podstawy opodatkowania na mieszkańca a standardową (przeciętną) jej wysokością. Uzyskana wielkość mnożona jest przez liczbę mieszkańców oraz współczynnik wyrównania. Współczynnik ten jest mniejszy od jedności, co oznacza, że gmina o niższej od przeciętnej bazie podatkowej otrzyma środki tylko częściowo zmniejszające tę różnicę, a gmina o wyższej podstawie opodatkowania odprowadzi tylko część nadwyżki dochodów.

Możliwe jest też zastosowanie innych formuł. Na przykład, zakładając, że wyrównanie następuje tylko z dochodów bogatszych gmin, wzory na obliczenie transferu przyjmują postać [Dafflon 2012, s. 146].

Dla gminy zobowiązanej do dokonania wpłaty:

$$W_i = \frac{L_i [WZD_i - 100]^{Wk}}{\sum_{i=1}^{N-m} (L_i [WZD_i - 100]^{Wk})} F. \quad (3.4)$$

Dla gminy otrzymującej transfer wyrównawczy:

$$T_i = \frac{L_i [100 - WZD_i]^{Wk}}{\sum_{i=1}^m (L_i [100 - WZD_i]^{Wk})} F, \quad (3.5)$$

gdzie:

- W_i – kwota wpłaty i -tej gminy,
- T_i – kwota transferu dla i -tej gminy,
- L_i – liczba mieszkańców w i -tej gminie,
- WZD_i – wskaźnik zdolności dochodowej i -tej gminy,
- Wk – współczynnik korekcji (wyrównania), zawsze mniejszy od 1,
- N – łączna liczba gmin,
- $N - m$ – liczba gmin, których wzd kształtuje się w wysokości lub powyżej średniej,
- m – liczba gmin otrzymujących transfery (o wzd poniżej wielkości średniej, w tym przykładzie poniżej 100),
- F – zasób środków wyrównawczych dla gmin.

W pierwszym równaniu gminy, których wzd jest wyższy od 100, odprowadzają wpłaty, które są proporcjonalne do liczby mieszkańców pomnożonej przez różnicę pomiędzy ich wskaźnikiem zdolności dochodowej i wielkością przeciętną (100). Im wyższy jest wzd tych gmin, tym większe kwoty odprowadzają. W drugim równaniu im biedniejsza jest gmina (im niższy ma wzd w odniesieniu do średniej), tym wyższą kwotę transferu otrzymuje.

W konstrukcji formuł wyrównawczych można też uwzględniać inne niż zdolność dochodowa gminy parametry, które przyczyniają się do powstawania różnic fiskalnych między gminami, np. wskaźnik koncentracji ludności, zagęszczenie ludności, stopę bezrobocia.

Najprostsza formuła wyrównawcza odwołująca się do różnic w potrzebach wydatkowych może przyjąć następującą postać [Shah 1996, s. 106; Bird i Vailancourt 2007, s. 267–268]:

$$TW_i^x = L_i \left[SW_i^x - SW_N^x \right], \quad (3.6)$$

gdzie:

- TW_i^x – wysokość transferów dla i -tej gminy uzależnionych od jej potrzeb wydatkowych związanych z finansowaniem wydatków z grupy x ,
- SW_i^x – standardowe wydatki i -tej gminy na finansowanie wydatków z grupy x na mieszkańca,
- SW_N^x – standardowe wydatki wszystkich gmin na finansowanie wydatków z grupy x na mieszkańca,
- N – łączna liczba gmin,
- L_i – liczba mieszkańców i -tej gminy.

W tym wzorze wysokość transferów wyrównawczych dla i -tej gminy przekazywanych w celu zmniejszenia różnic w wydatkach z grupy x jest uzależniona od liczby mieszkańców gminy i różnicy pomiędzy jej wydatkami standardowymi a tymi samymi wydatkami ponoszonymi przez wszystkie gminy w poszczególnych grupach wydatków. Wysokość transferu obliczonego dla danej grupy wydatków może być dodatnia, ujemna lub zerowa. Suma tych wielkości obliczona dla wszystkich kategorii wydatków ujętych w mechanizmie wyrównawczym odzwierciedla łączną kwotę transferu, jaki otrzyma dana gmina. Ten sposób, ze względu na swoją złożoność, nie jest stosowany w praktyce [Shah 2008, s. 46].

Inną formułę transferu uwzględniającego różnice w potrzebach wydatkowych gmin gmin proponuje B. Dafflon [2010, s. 37]:

$$TW_i = \frac{L_i ZWP W_i^{Ws}}{\sum_{i=1}^N L_i ZWP W_i^{Ws}} F, \quad (3.7)$$

gdzie:

- TW_i – wysokość transferów wyrównawczych dla i -tej gminy uzależnionego od jej potrzeb wydatkowych,
- L_i – liczba mieszkańców i -tej gminy,
- N – łączna liczba gmin,
- $ZWPW$ – zagregowany wskaźnik potrzeb wydatkowych,
- Ws – wskaźnik solidarności międzygminnej (jeżeli $Ws = 1$ formuła jest proporcjonalna, jeżeli $Ws > 1$ formuła jest progresywna),
- F – zasób środków przeznaczonych do podziału między gminy.

W formule tej przyjęto założenie, że wszystkie gminy zgłaszają zapotrzebowanie na środki finansowe. Transfery wyrównawcze przekazywane są zarówno tym, których $zwpw > 100$, jak i tym, których potrzeby wydatkowe kształtują się poniżej wielkości referencyjnej ($zwpw < 100$). Transfery mają charakter powszechny, a jednocześnie progresywny, gdyż $Ws = 4$ [Dafflon 2010, s. 37–38]. Formuła ta nie jest idealna, ponieważ, wbrew zaleceniom teorii federalizmu fiskalnego, nie uwzględnia zdolności dochodowej poszczególnych gmin. Poza tym wielkości ujęte w $zwpw$ są dość trudne do pozyskania.

Określenie dolnej i górnej wysokości środków, które można przeznaczyć na zmniejszenie różnic w potrzebach (np. jako % dochodów ogółem lub dochodów z wybranego podatku) jest korzystne z punktu widzenia nie tylko gmin, ale także państwa. Organom państwa ułatwia planowanie wieloletnie, eliminuje coroczną debatę nad wysokością środków na wyrównanie, stwarza lepszy klimat w relacjach ministerstwo finansów-organizacje samorządowe, a jednostki samorządowe mają względną pewność stałego finansowania.

Konstruując mechanizmy wyrównawcze, należy określić źródła ich finansowania. Wyróżnia się kilka potencjalnych źródeł, z których każde ma zalety i wady i jest predestynowane do innego rodzaju wyrównywania. Są to [podobnie: Kosek-Wojnar i Surówka 2007, s. 97; Dafflon 2012, s. 147]:

- budżety gmin zobowiązanych do odprowadzania wpłat,
- budżet państwa,
- budżet państwa i budżety gmin zobowiązanych do odprowadzania wpłat,
- fundusz wyrównawczy.

Pierwsze i ostatnie źródło może być wykorzystywane tylko w mechanizmie wyrównywania poziomego, budżet państwa tylko w wyrównywaniu pionowym. Rozwiązania mieszane charakteryzują wyrównywanie pionowo-poziome. Źródła finansowania transferów wyrównawczych powinny być określone w przepisach prawnych.

Źródłem finansowania transferów wyrównujących dochody gmin mogą być – ujęte w ich budżetach – dochody gmin relatywnie bogatych. W tym przypadku wysokość środków przekazywanych biedniejszym jednostkom określana jest co roku i zapisywana w uchwale budżetowej tych podmiotów. Pozornie jest to dobre źródło finansowania transferów, z punktu widzenia organów państwa, bo nie angażuje jego zasobów. Jednak ma ono wady (częściowo uzależnione od tego, kto zajmuje się dystrybucją środków). Wyodrębnianie kwoty przeznaczanej na transfery jest przedmiotem sporów politycznych pomiędzy członkami organów samorządowych. Beneficjenci transferów nie mają pewności, że otrzymają porównywalną kwotę środków w następnych latach, co ujemnie wpływa na ich planowanie budżetowe w średnim i długim okresie. Ponadto organy państwa muszą ustalić zasady kontrolowania wysokości środków przeznaczanych na transfery i ich egzekwowania. Rozwiązanie to komplikuje przepływy finansowe

we zachodzące pomiędzy podmiotami sektora finansów publicznych i zwiększa koszty administracyjne. Komplikacja dotyczy pojawienia się dużej liczby kanałów przepływu środków oraz trudności w ustaleniu, której gminie (gminom) powinna przekazywać środki dana wspólnota. Dyskusyjne jest też to, kto ma obliczać wskaźnik zdolności dochodowej gmin i wysokość transferu. Wady te można wyeliminować, zobowiązując gminy bogatsze do odprowadzania nadwyżek swoich dochodów na rachunek budżetu państwa, a następnie dzieląc je „przy okazji” innych przepływów finansowych pomiędzy budżetem państwa a biedniejszymi gminami.

Drugim źródłem jest budżet państwa. Transfery mogą być finansowane z ogólnych dochodów tego budżetu lub z wybranych źródeł dochodów podatkowych. B. Dafflon [2012, s. 147] sugeruje, aby zasady ustalania wysokości środków wyrównawczych były określone w konstytucji lub przynajmniej w ustawie o finansowaniu gmin. Wtedy dyskusje dotyczące transferów wyrównawczych prowadzone są tylko przy zmianie tych aktów prawnych, a nie podczas corocznych prac nad budżetem państwa. Ten sposób jest korzystny dla gmin, gdyż, jeżeli źródła finansowania transferów (podatki) są zróżnicowane i dobrane tak, że w nadmierny sposób nie oddziałują na nie wahania cyklu koniunkturalnego, zapewnia względną stabilność kwot corocznie dzielonych pomiędzy uprawnione jednostki. Omawiane źródło ma też ujemne strony. Finansowanie transferów z określonej części wybranego podatku, w warunkach spadku tempa wzrostu gospodarczego, może ograniczyć kwoty transferów. Ponadto finansowanie transferów z jednego źródła może zmniejszyć zainteresowanie państwa w efektywnym poborze tej daniny, gdyż część wpływów jest dzielona pomiędzy gminy, które nie partycypują w kosztach jej poboru [Dafflon 2012, s. 147]. Odrębną kwestią jest ustalenie zasad wyodrębniania puli środków wyrównawczych z dochodów budżetu państwa oraz określenie zasad ich dystrybucji pomiędzy gminy.

W mechanizmie wyrównawczym można wykorzystywać jednocześnie środki budżetu państwa i pochodzące z wpłat dokonywanych na rachunek tego budżetu przez gminy. Zaletą tego rozwiązania jest odciążenie budżetu państwa [podobnie: Rudzka-Lorentz i Sochacka-Krysiak 2008, s. 168] i psychologiczny aspekt poczucia dążenia do osiągnięcia sprawiedliwości poziomej przez zaangażowanie bogatszych jednostek samorządowych w finansowanie transferów.

Ostatnim rozwiązaniem jest utworzenie funduszu wyrównawczego na szczeblu państwa lub samorządu regionalnego²². W pierwszym przypadku fundusz może być zasilany dochodami budżetu państwa, z określonej części tych dochodów ogółem lub z części wybranych podatków. W drugim fundusz może być tworzony z wpłat relatywnie bogatszych gmin wchodzących w skład wymienionego samorządu (leżących na jego terenie). Możliwe jest także połączenie

²² Można się doszukać celowości utworzenia funduszu wyrównawczego także na szczeblu powiatów i gmin [Kosek-Wojnar i Surówka 2007, s. 99].

wymienionych źródeł, np. fundusz może otrzymywać dotację w budżetu państwa. M. Kosek-Wojnar i K. Surówka [2007, s. 99] podkreślają, że najlepszym źródłem środków funduszu są składki wnoszone przez wszystkie gminy oraz wpłaty części nadwyżek dochodów gmin bogatszych z terenu danego regionu. Dodatkowym źródłem mogą być odsetki od lokat na rachunkach bankowych, prowizje i odsetki od pożyczek udzielonych gminom (jeżeli fundusz może ich udzielać).

Wyłączenie środków na transfery z budżetu państwa i budżetów gmin relatywnie bogatszych zmniejsza coroczne dyskusje na temat ich wysokości. Wykorzystanie funduszu pozwala nie tylko na finansowanie bieżących transferów, ale powinno też działać stabilizująco na mechanizm wyrównawczy, gdyż fundusz pozwala na gromadzenie nadwyżek w okresach dobrej koniunktury i umożliwia ich wykorzystanie w czasie zmniejszenia dochodów budżetowych państwa i gmin²³. Ponadto jego utworzenie na szczeblu samorządu regionalnego mogłoby wzmocnić pozycję regionów (w Polsce województw) jako podmiotów prowadzących politykę regionalną [Patrzalek 2009b, s. 203]. Fundusze wyrównawcze stosuje się w Holandii [Huigsloot 2008] i Hiszpanii.

Podsumowanie rozważań dotyczących źródeł finansowania transferów wyrównawczych w postaci zestawienia ich zalet i wad zawarto w tabeli 3.5. Ich oceny dokonano bez uwzględnienia specyfiki wyrównywania pionowego i poziomego, ale odniesiono się do niej w tym miejscu. Wszystkie wymienione źródła finansowania transferów mogą być wykorzystane w wyrównywaniu pionowym i poziomym, z tym że charakteryzują się one różną przydatnością.

Finansowania transferów wyłącznie z dochodów gmin nie można stosować w wyrównywaniu poziomym, ponieważ ich wysokość musiałaby być co roku negocjowana pomiędzy ich beneficjentami oraz ponoszącymi ich ciężar. W razie niemożliwości dojścia do porozumienia organy państwa musiałyby podjąć się roli arbitra, a to oznacza wprowadzenie do tego mechanizmu elementów wyrównania pionowego.

Z pozostałych źródeł można finansować transfery poziome, z tym że wymaga to wcześniejszego zapisania w stosownych aktach prawnych wielu rozwiązań szczegółowych, w tym zasad wyboru gmin wnoszących wpłaty, zasad ich dokonywania i kryteriów uzasadniających otrzymywanie transferów. Rozwiązania te

²³ Polska ma już pewne doświadczenia w funkcjonowaniu takich funduszy. W okresie przedwojennym (od 8 czerwca 1927 r.) działał bowiem komunalny fundusz pożyczkowo-zapomogowy [Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 1 czerwca 1927 r.]. Z funduszu tego udzielane były jednak przede wszystkim pożyczki (oprocentowane i nieoprocentowane) gminom miejskim, które były wydzielone z powiatowego związku komunalnego), oraz powiatowym związkom komunalnym. W wyjątkowych sytuacjach związki mogły otrzymać bezzwrotne zapomogi. W listopadzie 1945 roku zlikwidowano wymieniony fundusz, tworząc na jego miejsce fundusz pod taką samą nazwą, udzielający wsparcia (zapomóg) związkom samorządowym, które nie mogły sfinansować wydatków bieżących [Dekret z 2 listopada 1945 r.].

Tabela 3.5. Ocena źródeł finansowania transferów wyrównawczych dla gmin

| Źródło finansowania | Zalety | Wady |
|--|--|---|
| Budżety gmin relatywnie bogatych | <ul style="list-style-type: none"> - zmniejszenie wydatków budżetu państwa - zmniejszenie roszczeń dotyczących wysokości środków przeznaczanych na transfery. Gminy, których <i>wzrost</i> jest tylko nieznacznie niższy od wielkości zobowiązującej do dokonywania wpłat, nie są zainteresowane zgłaszaniem roszczeń o większe środki z obawy o to, że w przyszłości same mogą ich dokonywać - wyraźne odzwierciedlenie idei solidarności poziomej | <ul style="list-style-type: none"> - biedniejsze gminy są uzależnione od gmin bogatszych, które będą dążyć do zmniejszenia swoich wpłat - jeżeli mechanizm ma być samowystarczalny, gminy mogą być zobowiązane do odprawiania znacznej części swoich dochodów - wyodrębnianie kwoty przeznaczonej na transfery jest przedmiotem sporów i targów politycznych pomiędzy jst - może wywoływać konflikty między gminami dokonującymi wpłat i otrzymującymi transfery |
| Budżet państwa (wyrównanie pionowe) | <ul style="list-style-type: none"> - większa niż w poprzednim źródle pewność otrzymania porównywalnych środków - w państwach federalnych może wspomagać utrzymanie jedności państwa i przeciwdziałać ruchom separatystycznym (szczególnie na szczeblu regionów) | <ul style="list-style-type: none"> - wzrost wydatków budżetu państwa - ograniczoność zasobów budżetowych powoduje niesatysfakcjonującą skalę zmniejszania dysproporcji dochodowych - nie pozwala na realizację zasady solidarności poziomej „w czystej postaci”, ponieważ w wyrównywaniu nie uczestniczą gminy - ze względu na zjawisko iluzji fiskalnej istnienie mechanizmu łączącego dysproporcje dochodowe nie jest oczywiste (widzialne) ani dla mieszkańców gmin, ani dla ich organów przedstawicielskich |
| Budżet państwa i budżety gmin (wyrównanie pionowo-poziome) | <ul style="list-style-type: none"> - łączy zalety dwóch wcześniejszych źródeł: częściowe zmniejszenie roszczeń o większe środki, częściowe odzwierciedlenie zasady sprawiedliwości poziomej - w państwach federalnych może wspomagać utrzymanie jedności państwa | <ul style="list-style-type: none"> - obciążenie budżetu państwa - zwiększa koszty administracyjne - może wywoływać konflikty między gminami (choć ze względu na mniejszą skalę przepływów finansowych, mniejsze niż w pierwszym źródle) |
| Fundusz wyrównawczy (wyrównanie poziome) | <ul style="list-style-type: none"> - w zależności od ustanowionych źródeł finansowania może być sposobem na odciążenie budżetu państwa - fundusz pełni funkcję stabilizacyjną, akumuluje nadwyżkę środków w okresie dobrej koniunktury, która może być wykorzystana w warunkach zmniejszenia dochodów gmin | <ul style="list-style-type: none"> - jest odstępstwem od zasady jedności materialnej budżetu, które nie w każdym państwie może być zaakceptowane - w przypadku gromadzenia nadwyżek następuje „zamrożenie” środków, które mogłyby zostać wykorzystane na bieżąco - spory polityczne mogą dotyczyć wyboru optymalnego szczebla tworzenia funduszu - jeżeli zostanie wyodrębniony organizacyjnie, przyczyni się do wzrostu kosztów administracyjnych funkcjonowania mechanizmu wyrównawczego |

nie muszą być narzucone gminom, mogą (a nawet powinny) być przedmiotem negocjacji między stroną rządową i samorządową.

Wykorzystanie funduszu wyrównawczego jest atrakcyjne z punktu widzenia stabilności makroekonomicznej (zarówno dla państwa, jak i gmin). W warunkach globalizacji i postępującej konkurencji podatkowej [szerzej: Guziejewska 2010] bogatsze gminy nie mają pewności, czy w następnych latach wskaźnik ich zdolności dochodowej będzie równie wysoki, dlatego preferują przeznaczanie nadwyżek budżetowych na własne potrzeby (na inwestycje, wspieranie przedsiębiorczości lub własny fundusz stabilizacyjny), a nie na finansowanie transferów dla biedniejszych z nich. W tym kontekście utworzenie funduszu wyrównawczego ma dodatkową zaletę. Gromadzenie nadwyżek na rachunku tego funduszu traktowane jest jako sposób wzajemnego ubezpieczenia się gmin, podczas gdy ich odkładanie we własnym zakresie oznacza samotne kapitalizowanie swoich zasobów. Z ubezpieczeniowym charakterem transferów wyrównawczych zgadza się M. Smart [2004, s. 196], który twierdzi, że każdy z nich zabezpiecza jst przed ryzykiem związanym z niewystarczalnością dochodów własnych. Ryzyko wystąpienia szoków dochodowych nie przekonuje jednak bogatszych gmin do podziału ryzyka i dobrowolnego odprowadzania nadwyżek dochodów na rachunek funduszu wyrównawczego w imię solidarności poziomej [Dafflon 2012, s. 148].

Ze względu na wysuwanie przez polskich samorządowców postulatu zmniejszenia różnic w potrzebach wydatkowych za uzasadnioną uznano próbę rozstrzygnięcia, czy wyrównanie to powinno być finansowane z dochodów budżetu państwa, czy z dochodów gmin. Z doświadczeń międzynarodowych wynika, że zazwyczaj mechanizm wyrównujący dochody ma charakter poziomy, podczas gdy łagodzenie rozpiętości w wydatkach finansowane jest z dochodów budżetu państwa (lub wyższego szczebla samorządu terytorialnego).

W niektórych państwach spotyka się odmienne rozwiązania. W Kanadzie i we Włoszech zmniejszanie różnic w zdolności dochodowej jest finansowane przede wszystkim ze środków budżetu państwa, choć w drugim z tych państw transfery finansowane są też z budżetów regionów [Swianiewicz 2011, s. 110]. W Szwecji bogatsze gminy finansują transfery zmniejszające różnice w potrzebach wydatkowych [Tingvall 2008, s. 196].

Dokonanie tego wywodu ułatwi przedstawiony wcześniej rysunek 3.3. Konstruując go, przyjęto, że zmniejszanie różnic w potrzebach wydatkowych gmin jest finansowane z dochodów budżetu państwa. Administracja rządowa może jednak dążyć do przeniesienia ciężaru tego wyrównywania na gminy relatywnie bogatsze [por. Borodo 2004, s. 161]. Jak udowadnia B. Dafflon [2007, s. 371], z którym należy się zgodzić, transfery poziome nie powinny być stosowane w celu zmniejszania dysproporcji w wydatkach, w przeciwnym razie mieszkańcy gmin o relatywnie mniejszych wydatkach (i mniejszym zapotrzebowaniu

na środki finansowe) musieliby zaakceptować wyższe podatki na rzecz finansowania usług zarówno w swojej gminie, jak i we wspólnotach o wyższych wydatkach (potrzebach). Zniekształciłoby to ceny lokalnych dóbr publicznych w tej gminie i działałoby demotywująco na te, które starają się współpracować w celu zmniejszenia wydatków i podejmują inne działania na rzecz wzrostu ich efektywności. Ponadto trudno jest uzasadnić wykorzystywanie mechanizmu redystrybucji poziomej do dofinansowania tych lokalnych dóbr publicznych, które są odpłatne, bowiem, co do zasady, opłata jest ekwiwalentna do otrzymywanych usług, a jakiegokolwiek od niej odstępstwo zakłóca działanie mechanizmu rynkowego – konsument dostaje sygnał, że opłata nie odzwierciedla otrzymywanych korzyści. Co więcej, niesprawiedliwe jest zmuszanie mieszkańców jednych gmin do płacenia wyższych opłat za otrzymywane usługi tylko po to, aby dofinansowywać świadczenie tych samych usług w innych gminach, których mieszkańcy wnoszą opłaty niepokrywające rzeczywistych kosztów ich świadczenia. Przeciwno wykorzystywaniu transferów poziomych do zmniejszania różnic w wydatkach przemawia jeszcze jeden argument. Zmniejszanie to wymaga zbierania i analizowania szczegółowych danych. Jest to trudne z wielu powodów, np. z powodu braku systemów informatycznych pozwalających na ich gromadzenie. Poza tym niezbędne jest oddzielenie subiektywnych czynników oddziałujących na wzrost wydatków, niezbędna jest więc standaryzacja usług świadczonych przez gminy i wyznaczenie ich minimalnego poziomu. Trudno sobie wyobrazić, aby zajmowały się tym inne („bogatsze”) gminy, powinno to czynić państwo i dlatego omawiane wyrównywanie powinno następować za pośrednictwem transferów pionowych. Jeżeli granica między preferencjami gmin, brakiem efektywności ich funkcjonowania i rzeczywistymi różnicami w potrzebach wydatkowych nie jest jasno wytyczona, gminy mogą przyjmować strategię wykazywania wyższych potrzeb wydatkowych.

Za wykorzystywaniem transferów pionowych w celu zmniejszania różnic w wydatkach przemawiają też inne argumenty: 1) mechanizm wyrównywania wydatków musi być sformalizowany po to, aby gminy nie mogły manipulować danymi świadczącymi o ich potrzebach i kosztach świadczenia usług uwzględnionych w *zwpw*; 2) państwo powinno określać zasób środków przeznaczanych na wyrównywanie wydatków, aby niepotrzebnie nie powiększać skali przepływów finansowych między podmiotami sektora finansów publicznych; 3) pionowe zmniejszanie różnic w wydatkach jest łatwiejsze. Wyrównywanie poziome oznacza, że gminy muszą być bardzo zdyscyplinowane w przestrzeganiu zasad rządzących tym mechanizmem, a państwo musi kontrolować, czy nie podejmują one działań stawiających siebie w uprzywilejowanej pozycji.

Wybór źródła finansowania transferów nie jest obojętny z punktu widzenia ich efektów (rysunek 3.3). Po stronie gmin otrzymujących transfery efekt wyrównania odzwierciedla odległość między liniami *EG* i *EF*, a dla gmin, które

dokonują wpłat, jego efekty zawierają się między liniami *DE* i *CE*. Przed wyrównaniem gmina zgłaszająca największe zapotrzebowanie na środki finansowe ($zwpw = 140$), na każdego mieszkańca wydawała o 17% więcej niż gmina o wydatkach przeciętnych (punkt *I*). Konsekwencją zastosowania mechanizmu wyrównawczego jest wzrost wydatków tej gminy do poziomu 129% ich przeciętnej wysokości. Jednocześnie w gminie, w której zapotrzebowanie na środki było niewielkie ($zwpw = 30$), wydatki na mieszkańca stanowiły 70% wielkości średniej, a po wyrównaniu – 50%. Jeżeli wyrównanie byłoby finansowane tylko ze środków wpłacanych przez gminy o niższym $zwpw$, to formuła wyrównawcza powinna być tak skonstruowana, aby zapewnić równowagę pomiędzy kwotą wpłacaną przez gminy (pole trójkąta *CDE*) i wypłacaną beneficjentom (pole trójkąta *GEF*) [na podstawie: Dafflon 2012, s. 150–152].

Wpływ otrzymania transferu wyrównawczego na wysokość wydatków budżetowych na mieszkańca w gminach o relatywnie wyższych potrzebach jest uzależniony od źródeł jego finansowania. Po wyrównaniu gminy zgłaszające wysokie zapotrzebowanie na środki finansowe ($zwpw > 100$) wydają na jednego mieszkańca więcej niż przed otrzymaniem transferu niezależnie od tego, czy jest on finansowany z budżetu państwa, czy z budżetów innych gmin (bezpośrednio bądź za pośrednictwem funduszu wyrównawczego). Wydatki te są jednak wyższe, jeżeli transfer jest finansowany z pierwszego źródła (linia *DH*). Na przykład, przed wyrównaniem gminy, których $zwpw$ wynosi 150, na każdego mieszkańca wydają 121 jednostek pieniężnych, po otrzymaniu transferu finansowanego z dochodów innych gmin ich wydatki wzrosną do 136 jednostek, a wyrównanie ze środków budżetu państwa spowoduje zwiększenie ich wydatków o następne 11 jednostek pieniężnych. Otrzymanie transferu umożliwiło tym gminom dostarczanie usług o takiej samej jakości jak w gminach o niższym $zwpw$ bez konieczności pobierania wyższych dochodów podatkowych. Wyższy wzrost wydatków w przypadku finansowania z budżetu państwa wynika z tego, że środki pozyskane od gmin o niższym od przeciętnej $zwpw$ są ograniczone poprzez przyjęcie założenia, że wpłaty i transfery wyrównawcze powinny się równoważyć [Dafflon 2012, s. 151].

W gminach, których potrzeby wydatkowe kształtują się poniżej średniej ($zwpw < 100$), wydatki rosną lub maleją w zależności od źródła finansowania transferów. Następnym wyrównywaniem poziomu w tych gminach są niższe wydatki budżetowe na mieszkańca ze względu na przekazanie części swoich dochodów jednostkom mającym wyższe potrzeby wydatkowe. Gminy o niskim $zwpw$ wydają mniej na rzecz swoich mieszkańców, ale pośrednio ponoszą wydatki na finansowanie usług na rzecz mieszkańców innych wspólnot. Można jednak zauważyć, że wydatki na jednego mieszkańca w gminach o niskich potrzebach wydatkowych wzrosną po wyrównaniu, jeżeli jest ono finansowane tylko z dochodów budżetu państwa. Szczegółowe efekty transferów, uwzględ-

niających różnice w potrzebach wydatkowych, zależą od konstrukcji transferów i wpłat, która determinuje przebieg linii *CE* oraz *EF*. Nachylenie tych odcinków nie musi być takie same [Dafflon 2012, s. 151–152].

3.5. Modele organizacji mechanizmów wyrównawczych

Pod pojęciem organizacji (tzw. modelu instytucjonalnego) mechanizmów wyrównawczych należy rozumieć instytucjonalną strukturę (układ) podmiotów zajmujących się przygotowywaniem propozycji dotyczących ich budowy, obliczaniem transferów, ich przekazywaniem i (ewentualnie) rozliczaniem. Propozycje takie są przedstawiane do zaakceptowania rządowi i parlamentowi. Jakkolwiek zorganizowany mechanizm wyrównawczy będzie mógł dobrze funkcjonować tak długo, jak długo będzie akceptowany zarówno przez stronę rządową, jak i samorządową. W związku z tym bardzo ważne jest zachowanie przejrzystości oraz zaangażowanie w prace przedstawicieli samorządu terytorialnego.

Państwa powołują różnorodne struktury organizacyjne zajmujące się różnymi zagadnieniami związanymi z mechanizmami wyrównawczymi. Mogą się one zajmować: śledzeniem (monitorowaniem) stanu finansów gmin (w tym obliczaniem zdolności dochodowej oraz potrzeb wydatkowych), prowadzeniem negocjacji pomiędzy stroną rządową i samorządową, sporządzaniem analiz i rekomendacji, przekazywaniem środków wyrównawczych (rzadko) [szerzej: Boex i Martinez-Vazquez 2004, s. 3–4]. Można wyróżnić trzy grupy instytucjonalnych rozwiązań odnoszących się do organizacji tych mechanizmów²⁴. Są to modele: angielski (anglosaski), kontynentalny oraz pośredni. Ich dodatnie i ujemne strony zamieszczono w tabeli 3.6.

W modelu angielskim sprawami organizacyjnymi zajmuje się niezależna agencja/komisja finansowa. Zadania komisji można prześledzić na przykładzie Australii. Rozwiązania występujące w tym państwie można określić jako daleko idącą sformalizowaną współpracę pomiędzy Radą Ministerialną (Ministerial Council), w skład której wchodzi skarbnik państwa (minister finansów) oraz skarbnicy stanów, i ustawowo niezależną Wspólnotową Komisją do spraw do-

²⁴ A. Shah wyróżnia cztery modele (grupy) rozwiązań instytucjonalnych dotyczących mechanizmów wyrównawczych. Są to: 1) państwowa lub regionalna agencja rządowa (model najpopularniejszy, stosowany m.in. w Holandii, Szwajcarii, na Ukrainie), 2) państwowy ustawodawca (Brazylia), 3) forum międzyrządowe (np. Kanada, Niemcy), 4) niezależna agencja/komisja do spraw dotacji (np. Australia, Indie). Modele oraz przykłady ich implementacji są szeroko dyskutowane w [Shah 2007, s. 293–317]. Wyodrębnione rozwiązania są zbliżone z modelami omówionymi w tekście. Pierwsze i drugie jest zbliżone do modelu kontynentalnego, a trzecie i czwarte mieści się w koncepcji modelu angielskiego.