

dr Elżbieta Malinowska-Misiąg

Szkoła Główna Handlowa w Warszawie

dr Wojciech Misiąg

Wyższa Szkoła Informatyki i Zarządzania w Rzeszowie

Efektywność transferów wyrównawczych pomiędzy sektorem rządowym a samorządowym w Polsce

Wprowadzenie

Jednostki samorządu terytorialnego (JST) wykazują ogromne zróżnicowanie wielkości gromadzonych dochodów i wydatków ponoszonych na usługi publiczne. Różnice te wynikają z wielu przyczyn, zarówno niezależnych od jednostek, jak i tych, które będą wynikiem prowadzonej polityki lokalnej, w tym: sposobu rozdysponowania dostępnych środków, efektywności wydatków, a także jakości świadczonych usług.

Mechanizmy wyrównawcze mogą mieć na celu niwelowanie różnic po stronie dochodowej lub wydatkowej – albo obu jednocześnie – umożliwiając JST o różnym potencjale dochodowym świadczenie usług publicznych o podobnym standardzie.

W obszernej literaturze z zakresu federalizmu fiskalnego i decentralizacji fiskalnej odnaleźć można wiele argumentów uzasadniających stosowanie transferów wyrównawczych. Nacisk kładziony jest w szczególności na aspekty sprawiedliwościowe i efektywnościowe, o czym pisali ok. pół wieku temu Buchanan (1950), Musgrave (1961), czy Oates (1972), jak w latach późniejszych Bervall *et al.* (2006), Spahn (2007) oraz Boadway (2008).

Problem wyrównywania dochodów polskich JST, czy też – ujmując to szerzej – problem transferów środków pomiędzy sektorem rządowym i samorządowym – jest przedmiotem długoletnich dyskusji. Choć system dochodów samorządowych jest w Polsce względnie stabilny, a uchwalona w 2003 r. ustawa o dochodach

jednostek samorządu terytorialnego obowiązuje do dzisiaj bez zasadniczych zmian, nie udało się jeszcze znaleźć w pełni satysfakcjonującego kształtu systemu dochodów samorządowych. Celowe wydaje się więc podjęcie próby odpowiedzi na dwa podstawowe pytania odnoszące się do efektywności funkcjonujących w Polsce mechanizmów:

1. Czy dochody samorządowe, w tym – system transferów pomiędzy sektorem rządowym i samorządowym – umożliwiają JST o różnym potencjale dochodowym świadczenie usług publicznych o podobnym, wymaganym standardzie?
2. Czy obowiązujący w Polsce system dochodów samorządowych można znacząco ulepszyć, wykorzystując m.in. doświadczenia zagraniczne?

Istotną kwestią jest przy tym ustalenie, co oznacza pojęcie efektywności systemu wyrównywania dochodów samorządowych. W naszym przekonaniu przez efektywność systemu rozumieć powinniśmy sytuację, w której:

- w efekcie dokonanych transferów jakość usług publicznych świadczonych przez JST nie jest lepsza – w sensie Pareto – niż byłaby, gdyby tych transferów nie przeprowadzono, i nie niższa, niż wymagają tego obowiązujące standardy,
- system dochodów własnych i transferów w możliwie małym stopniu narusza prawo JST do samodzielnego kształtowania struktury ich budżetów.

Takie zdefiniowane pojęcie efektywności systemu wyrównywania oznacza, że dla uznania tego systemu za efektywny nie wystarczy stwierdzenie, iż w sensie czysto statystycznym zmniejsza on dysproporcje dochodowe, wyrównując tym samym zdolność do finansowania zadań samorządowych. Istotne jest, by transfery do JST zbliżyły rozkład dochodów samorządowych do rozkładu odpowiadającego potrzebom wydatkowym, a więc uwzględniającego rzetelnie oszacowane koszty wykonywania zadań przez poszczególne jednostki, a przy tym możliwie mało ograniczając finansową samodzielność JST.

Mechanizmy wyrównawcze opierają się na dwóch komponentach: wyrównywaniu potencjału fiskalnego i wyrównywaniu potrzeb wydatkowych, dlatego w pierwszej części artykułu przybliżone zostaną oba te pojęcia. Następnie krótko scharakteryzowane zostaną rodzaje stosowanych mechanizmów wyrównawczych. Analizę efektywności systemu wyrównywania dochodów samorządowych w Polsce zaczniemy od wskazania najważniejszych czynników determinujących możliwość zaprojektowania i stosowania efektywnego systemu wyrównywania dochodów samorządowych. Po krótkim opisie polskiego systemu, dokonamy jego oceny, a w ostatniej części artykułu przedstawimy wnioski i rekomendacje.

Pojęcie potencjału fiskalnego

W szerokim ujęciu potencjał fiskalny (*fiscal capacity*) jednostki samorządowej odpowiada jej zdolności do pozyskiwania dochodów własnych w celu finansowania usług publicznych. Ponieważ większość tych dochodów pochodzi z podatków, niejednokrotnie potencjał ten jest utożsamiany z możliwością gromadzenia dochodów podatkowych.

Wielkość potencjału fiskalnego jednostek samorządowych zależy od wielu czynników, z których część jest niezależna od organów JST. Wymienić tu można chociażby położenie geograficzne, uwarunkowania demograficzne i społeczne, rodzaj jednostki (np. czy jest to gmina wiejska czy miejska), a także regulacje, które w dużym stopniu oddziałują na sytuację ekonomiczną jednostki, np. przez ustanowienie specjalnych stref ekonomicznych lub objęcie (części) obszaru danej jednostki programem ochrony przyrody.

W zagranicznej literaturze przedmiotu wyróżnia się dwa podstawowe podejścia do pomiaru potencjału fiskalnego. Jedno z nich opiera się na wskaźnikach makroekonomicznych (podejście dochodowe), drugie – na reprezentatywnym systemie podatkowym.

W podejściu dochodowym wykorzystywane są takie wskaźniki jak np. dochody osobiste mieszkańców, których wielkość traktowana jest jako wyznacznik możliwości mieszkańców do płacenia podatków, czy też dochód brutto jednostki samorządowej (odpowiednik PKB na szczeblu lokalnym) – co jest jednak o tyle skomplikowane, że takie dane są dostępne jedynie dla większych jednostek. W licznych publikacjach poświęconych podejściu dochodowemu można wskazać wiele argumentów za używaniem tej metodologii, jak i przeciw temu (np. Martinez-Vazquez, Boex 1997; Barro 2002; Wilson 2007).

Metodologię reprezentatywnego systemu podatkowego (*Representative Tax System*, RTS), popularną szczególnie w Ameryce Północnej, rozpowszechniła amerykańska agencja The Advisory Commission on Intergovernmental Relations (ACIR) w latach 60. ub. wieku. Potencjał podatkowy (*tax capacity*) mierzono hipotetyczną kwotą dochodów, którą otrzymywałyby jednostka samorządowa przy zastosowaniu identycznego zestawu stawek podatkowych. Reprezentatywność systemu polega na tym, że stawki przyjęte dla każdego podatku odpowiadają ich średniej krajowej. Ujednolicano także podstawy opodatkowania, tak by stosowana polityka podatkowa (np. zwolnienia podatkowe) nie miały wpływu na potencjał jednostki (ACIR 1982, s. 11). Uznano, iż metoda ta pozwala na najlepsze porównania rzeczywistego potencjału fiskalnego jednostek, choć niewątpliwie ocena jest w dużej mierze pochodną decyzji o zastosowanej metodologii konstrukcji bazy podatkowej, w tym rodzaju podatków w niej uwzględnianych (ACIR 1962, s. 33 i nast.).

Metodologia RTS była wielokrotnie modyfikowana i uaktualniana. Modyfikacje dotyczyły zarówno rozszerzania procedur i szacunków indywidualnych wskaź-

ników, jak i uwzględniania dochodów niepodatkowych, np. wpływów z opłat. Rozwiązaniem pozwalającym na utrzymywanie dużej dokładności obliczeń przy jednoczesnym zmniejszeniu wymagań dotyczących danych było wprowadzenie do metody RTS analizy regresji (Martinez-Vazquez, Boex 1997, s. 19). Z drugiej jednak strony wskazuje się także, że metoda RTS wykorzystująca analizę regresji jest znacznie mniej przejrzysta (Teko, Nkote, Jannat 2014, s. 58).

W literaturze polskojęzycznej wyróżnia się wiele podejść do potencjału finansowego jako składowej potencjału ekonomicznego (Filipiak 2016, s. 644–645), przy czym odpowiednikiem potencjału fiskalnego – znanego z publikacji zagranicznych – byłby własny potencjał dochodowy (finansowy) jednostki samorządu terytorialnego.

Zgodnie z jedną z częściej przywoływanych definicji własny potencjał dochodowy jest sumą najważniejszych dochodów samorządowych, do których zalicza się udziały we wpływach z PIT i CIT oraz wpływy z podatków od nieruchomości, od środków transportowych, od czynności cywilnoprawnych, rolnego i leśnego (Lubińska, Franek, Będzieszak 2007, s. 77). Z tak rozumianym potencjałem dochodowym wiąże się pojęcie samodzielności finansowej JST, której poświęca się wiele miejsca zarówno w literaturze prawniczej, jak i ekonomicznej (por. np. Glumińska-Pawlic 2003; Kosek-Wojnar 2004; Miemieć 2005; Surówka 2013; Poniatowicz 2015).

Wielkość potencjału fiskalnego jednostek samorządowych jest wykorzystywana nie tylko do ustalania alokacji środków w celu wyrównywania dochodów poszczególnych jednostek. Jest to także ważny wskaźnik w różnego rodzaju analizach (w szczególności w analizach porównawczych) będący podstawą dla opracowywania kierunków polityki na szczeblu lokalnym i regionalnym.

Pojęcie potrzeb wydatkowych

Potrzeby wydatkowe jednostek samorządowych – wydatki niezbędne dla zapewnienia określonego standardu usług publicznych – są mocno zróżnicowane. Przyczynami tego zróżnicowania są przede wszystkim czynniki geograficzne i demograficzne – położenie jednostki oraz struktura i wiek mieszkańców kształtują wielkość wydatków na oświatę, pomoc społeczną czy kulturę.

Zróżnicowanie potrzeb wydatkowych bywa utożsamiane ze zróżnicowaniem kosztów świadczenia usług publicznych, lecz w niektórych przypadkach różnice w kosztach są bardziej związane z decyzjami władz lokalnych niż ze zróżnicowaniem potrzeb wydatkowych (Reschovsky 2007, s. 401). Transfery wyrównawcze powinny odnosić się do naturalnego zróżnicowania, nie zaś do różnic w kosztach odzwierciedlających celowe decyzje władz lokalnych ani też do różnic w efektywności wykorzystywania środków (Shah 2007, s. 24).

Oszacowanie potrzeb wydatkowych jest znacznie bardziej skomplikowane niż określenie potencjału fiskalnego, konieczne jest bowiem uwzględnienie zarówno standardów świadczonych usług, jak i różnic wynikających z cech charakterystycz-

nych dla każdej jednostki samorządowej. Shah (2012) wyróżnia trzy podejścia do pomiaru potrzeb wydatkowych:

- 1) podejście *ad hoc*;
- 2) reprezentatywny system wydatkowy¹, wykorzystujący bezpośrednie metody imputacji lub standaryzacji kosztów;
- 3) teoretyczne podejście do reprezentatywnego systemu wydatkowego.

W podejściu *ad hoc* potrzeby wydatkowe oblicza się na podstawie arbitralnie ustalonych czynników oraz ich wag. Uwzględniane czynniki są zróżnicowane w zależności od kraju, mogą to być np.: wielkość populacji, gęstość zaludnienia, długość dróg, liczba mieszkań, czynniki lokalizacyjne, czynniki urbanizacyjne czy płatności z tytułu pomocy społecznej.

Reprezentatywny system wydatkowy wykorzystujący bezpośrednie metody imputacji ma na celu stworzenie po stronie wydatkowej systemu analogicznego do reprezentatywnego systemu podatkowego. Dokonuje się tego poprzez podzielenie wydatków subregionalnych według różnych funkcji, określenie całkowitych wydatków każdej jednostki na każdą z funkcji, zidentyfikowanie wskaźników potrzeb/kosztów, przyporządkowanie wag za pomocą bezpośrednich metod imputacji lub analizy regresji i alokację całkowitych wydatków wszystkich jednostek na każdą z funkcji na podstawie ich względnych kosztów i potrzeb dla każdej funkcji (Shah 2012, s. 5). Podejście to jest w dużej mierze subiektywne, a więc potencjalnie kontrowersyjne. Pewne subiektywne aspekty mogą jednak zostać złagodzone dzięki wykorzystaniu analizy ilościowej przy wyborze poszczególnych czynników i ich wag, co określono standaryzacją kosztów (Shah 2012, s. 9).

W teoretycznym podejściu do reprezentatywnego systemu wydatkowego stosuje się ramy koncepcyjne, które obejmują odpowiednio zdefiniowane, skwantyfikowane potrzeby wydatkowe. Metoda ta wymaga określenia wskaźników dla każdej kategorii usług publicznych, a wykorzystanie równania regresji umożliwia oszacowanie wpływu każdego z czynników na wielkość wydatków na poszczególne usługi. Te informacje mogą być wykorzystane do oszacowania wysokości wydatków danej jednostki przy założeniu, że jej potencjał fiskalny odpowiada średniej krajowej, a wielkość potrzeb wydatkowych oceniono właściwie. To z kolei można porównać z wielkością standardowych kosztów ponoszonych na każdą z usług w celu określenia wielkości potencjalnych wydatków jednostki, gdyby zarówno potencjał fiskalny, jak i potrzeby wydatkowe odpowiadały średniej krajowej (Shah 2012, s. 10).

Literatura przedmiotu poświęcona mierzeniu potrzeb wydatkowych nie jest tak obszerna jak w przypadku pomiaru potencjału fiskalnego (dochodowego). W Polsce ciekawą analizę zagadnień związanych z wyrównywaniem wydatków gmin przedstawiła Kańduła (2015).

¹ Metodę reprezentatywnego systemu wydatkowego (*Representative Expenditure System*, RES) opracowała The Advisory Commission on Intergovernmental Relations (ACIR) w latach 80. ub. wieku.

Rodzaje mechanizmów wyrównawczych

Mechanizmy wyrównawcze można podzielić według dwóch podstawowych kryteriów:

- przedmiotu wyrównywania (rodzaju wyrównywanych dysproporcji) oraz
- podmiotów przekazujących środki finansowe.

W pierwszej z tych kategorii wyrównywanie może odnosić się zarówno do strony dochodowej – gdy celem jest zmniejszenie różnic dochodów JST w przeliczeniu na jednego mieszkańca, jak i wydatkowej – gdy celem jest zmniejszenie różnic w kosztach ponoszonych na świadczone usługi publiczne *per capita*.

Boex i Martinez-Vazquez (2007, s. 294) wyróżniają cztery cele wyrównywania. W przypadku, gdy celem jest podobny poziom dostępnych usług, przedmiotem wyrównywania są potrzeby wydatkowe. Takie rozwiązania stosowane są np. w Indiach, we Włoszech, czy Hiszpanii. W przypadku, gdy celem jest osiągnięcie podobnego poziomu zasobów – wyrównywana jest strona dochodowa (przykład Kanady). Gdy natomiast celem jest podobny poziom usług przy zbliżonym poziomie opodatkowania, przedmiotem wyrównywania jest najczęściej różnica pomiędzy potrzebami wydatkowymi a potencjałem fiskalnym – *fiscal gap*. Wyrównywanie takie stosowane jest m.in. w Australii, Niemczech, Japonii, Holandii i Wielkiej Brytanii. Boex i Martinez-Vazquez za czwarty cel wyrównywania przyjmują równą dystrybucję na osobę. Wielkość transferów zależy wtedy od liczby mieszkańców. Jest to wykorzystywane w niektórych transferach stosowanych m.in. w Kanadzie, Estonii, Niemczech i na Węgrzech.

Gdy mechanizmy wyrównawcze dzielimy ze względu na podmioty przekazujące środki finansowe wyróżniamy wyrównywanie pionowe i poziome (Swianiewicz 2011, s. 95). W wyrównywaniu pionowym transfery przekazywane są od podmiotów wyższego szczebla (z budżetu państwa) do JST. W wyrównywaniu poziomym środki przekazywane są pomiędzy jednostkami tego samego szczebla (tzw. janosikowe).

Jak wskazują Blöchliger i Charbit (2008, s. 6), w praktyce rozwiązania w czystej formie praktycznie nie występują. Większość krajów stosuje wszystkie typy wyrównywania, przy czym wyrównywanie strony dochodowej ma najczęściej charakter poziomy, natomiast strony wydatkowej – pionowy.

Czynniki kształtujące system dochodów samorządowych w Polsce

Polski system dochodów publicznych jest silnie scentralizowany. W 2016 r. dochody sektora rządowego² – po odjęciu transferów z innych podsektorów – wyniosły ok. 370 mld zł, podczas gdy jego wydatki – również po wyeliminowaniu trans-

² W dalszej części artykułu sektor finansów publicznych będzie rozpatrywany z podziałem na podsektory rządowy (centralny), samorządowy i ubezpieczeń społecznych, obejmujący również Narodowy Fundusz Zdrowia.

ferów do innych podsektorów – tylko 256,9 mld zł. Stopień centralizacji dochodów publicznych jest *de facto* jeszcze większy, niż wynika to z oficjalnych statystyk, gdyż do dochodów podsektora rządowego nie zalicza się udziałów JST we wpływach w podatkach dochodowych, formalnie uznawanych za dochody własne JST.

Inaczej wyglądają proporcje dochodów i wydatków w sektorze samorządowym. W roku 2016 dochody własne JST wyniosły 114,9 mld zł, a wydatki – bez transferów do innych jednostek sektora finansów publicznych – 219,6 mld zł.

Konstrukcja systemu dochodów publicznych wymusza więc częściowe finansowanie zadań podsektorów samorządowego i ubezpieczeń społecznych środkami znajdującymi się w dyspozycji instytucji zaliczanych do podsektora rządowego.

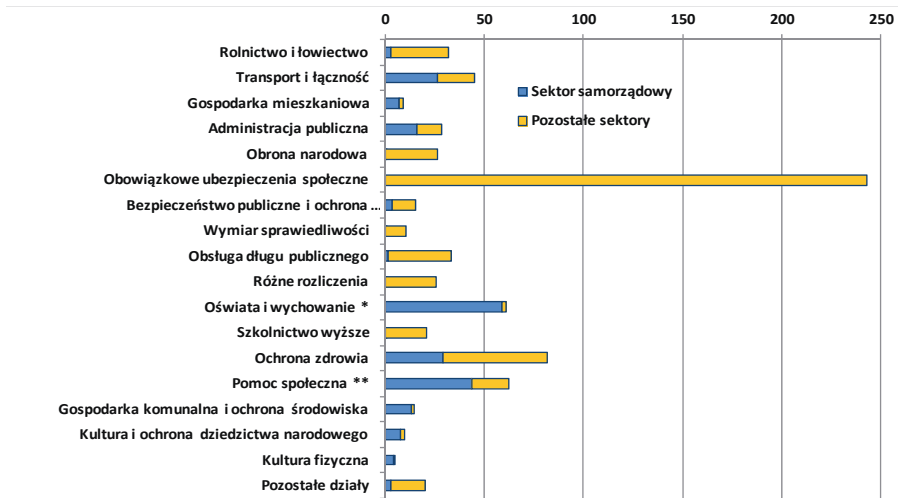
Taka sytuacja jest oczywiście – z punktu widzenia logiki funkcjonowania samorządu terytorialnego – zdecydowanie niekorzystna. Trudno jest jednak w obecnym systemie dochodów publicznych wskazać takie dochody, które mogłyby zostać przekazane JST jako dochody własne i które w znaczący sposób zwiększyłyby udział dochodów własnych w finansowaniu zadań samorządowych.

Nie jest celowe rozpatrywanie możliwości przekazania samorządom dochodów z VAT, co wynika zarówno z konstrukcji, jak i z bardzo nierównomiernego rozkładu terytorialnego wpływów z tego podatku w Polsce. Taką samą wadę ma podatek akcyzowy, którego wpływy są rozłożone jeszcze bardziej nierównomierny niż w przypadku VAT. Rozwiązaniem problemu nie byłoby również przekazanie JST dochodów z podatku dochodowego od osób prawnych – wpływy z niego są stosunkowo niewielkie, a ponadto również i ten podatek – gdyby stał się dochodem JST – zasilalby głównie jednostki o stosunkowo dużym potencjale dochodowym.

Do rozważenia pozostaje podatek od dochodów osób fizycznych, w wielu krajach wykorzystywany jako instrument dystrybucji środków finansowych do samorządów. Poniżej wykazemy jednak, że zwiększenie udziału JST we wpływach z PIT zwiększyłyby jeszcze rozpiętości dochodowe pomiędzy gminami miejskimi i wiejskimi. Pamiętać przy tym należy, że na podsektorze rządowym spoczywa dodatkowo obowiązek finansowania utrzymującego się od ponad 25 lat deficytu finansów publicznych, a to oznacza, że zwiększenie w ten sposób dochodów podatkowych JST musiałoby zostać zrekompensowane sektorowi rządowemu albo poprzez ustanowienie nowych dochodów podatkowych, albo podniesienie stawek już istniejących podatków, albo przez ograniczenie innych transferów do JST. Nie wydaje się przy tym, by kreując nowe i podnosząc obecne podatki można było osiągnąć znaczące zwiększenie dochodów publicznych.

Jednym z powodów tak dużego niedoboru środków własnych samorządu na finansowanie powierzonych mu zadań jest fakt, iż zakres tych zadań jest duży i – co być może jeszcze ważniejsze – obejmuje zadania z tak kluczowych dziedzin jak edukacja, ochrona zdrowia czy pomoc społeczna. Rolę podsektora samorządowego w finansowaniu zadań publicznych dobrze obrazuje zamieszczony poniżej wykres pokazujący udział wydatków podsektora samorządowego w finansowaniu zadań z podstawowych dziedzin działania władz publicznych w 2016 r.

Wykres 1
 Udział sektora samorządowego w wydatkach publicznych w 2016 r. (mld zł)



* Razem z działem „Edukacyjna opieka wychowawcza”.

** Razem z działem „Pozostałe zadania z zakresu polityki społecznej”.

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów (<http://www.mf.gov.pl/ministerstwo-finansow/dzialalnosc/finanse-publiczne/budzety-jednostek-samorzadu-terytorialnego/sprawozdania-budzetowe>, data dostępu 5.06.2017) i Najwyższej Izby Kontroli.

Mimo wiodącej roli, jaką samorząd terytorialny odgrywa w świadczeniu usług publicznych w wielu ważnych dziedzinach, udział sektora samorządowego w wydatkach publicznych – na tle innych krajów europejskich – nie jest wysoki. Decydują o tym przede wszystkim:

- duży udział podsektora ubezpieczeniowego w wydatkach publicznych,
- minimalny udział samorządu terytorialnego w finansowaniu usług publicznych z zakresu bezpieczeństwa publicznego, obrony narodowej, wymiaru sprawiedliwości i szkolnictwa wyższego.

Istotnym problemem przy konstrukcji efektywnego systemu dochodów samorządowych jest również ogromne zróżnicowanie wielkości gmin. W 2016 r. średnia liczba mieszkańców gminy wynosiła 15 507, ale funkcjonuje wiele gmin – także miejskich i miejsko-wiejskich – w których liczba mieszkańców nie przekracza 2–3 tys.³ Większość z nich nie ma – i nie może mieć – potencjału finansowego wystarczającego do sfinansowania znaczącej części przypadających im zadań publicznych

O ile międzyregionalne różnice w poziomie dochodów własnych JST (przeliczonych na jednego mieszkańca) nie są znaczące, o tyle gminy wiejskie mają

³ W 2016 r. najmniejsza gmina miejska miała 1313 mieszkańców, miejsko-wiejska – 1650, a wiejska – 1587. Gmin z liczbą mieszkańców mniejszą niż 3 tys. było 107.

dochody wyraźnie mniejsze niż miejskie, przy czym szczególnie widoczna jest luka między dochodami dużych miast i gmin wiejskich. Obrazuje to zamieszczona poniżej tabela, w której przedstawiono średnie wielkości dochodów własnych JST w poszczególnych województwach, z wyodrębnieniem trzech kategorii gmin.

Tabela 1
Dochody własne gmin na jednego mieszkańca w 2016 r.

Województwa	Gminy wiejskie	Gminy miejskie i miejsko-wiejskie	Miasta na prawach powiatu	Gminy ogółem
	Średnia dla Polski = 100			
Polska ogółem	55,08	68,58	131,32	100,00
dolnośląskie	81,18	78,05	139,35	115,30
kujawsko-pomorskie	54,68	62,35	102,63	87,04
lubelskie	37,78	56,80	93,26	68,39
lubuskie	59,13	67,98	98,95	87,96
łódzkie	66,38	67,70	122,43	99,44
małopolskie	42,88	64,96	134,66	89,89
mazowieckie	57,22	82,23	202,08	145,63
opolskie	58,64	64,84	132,99	87,03
podkarpackie	39,00	55,57	94,80	67,55
podlaskie	47,78	54,98	99,47	79,18
pomorskie	63,98	67,06	134,20	104,83
śląskie	62,03	77,61	105,52	101,77
świętokrzyskie	41,00	59,06	109,53	72,83
warmińsko-mazurskie	52,60	58,38	103,89	78,12
wielkopolskie	64,22	67,45	128,76	98,21
zachodniopomorskie	87,24	76,33	121,69	107,38
<i>Odchylenie standardowe wskaźników wojewódzkich</i>	<i>14,09</i>	<i>8,54</i>	<i>26,93</i>	<i>19,90</i>

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów (<http://www.mf.gov.pl/ministerstwo-finansow/dzialalnosc/finanse-publiczne/budzety-jednostek-samorządu-terytorialnego/sprawozdania-budżetowe>, data dostępu 5.06.2017).

Z danych zawartych w tabeli 1 wyraźnie widać jak bardzo dochody własne gmin wiejskich różnią się od dochodów pozostałych gmin. Widać też, że o zróżnicowaniu przeciętnego poziomu dochodów własnych JST między województwami decyduje głównie poziom dochodów własnych w miastach na prawach powiatu.

Mały potencjał dochodowy gmin wiejskich jest efektem jednoczesnego działania dwóch czynników:

- specyficznego systemu opodatkowania rolnictwa – przynoszący małe dochody podatek rolny nie może zastąpić wpływów z podatku od nieruchomości i wpływów z udziałów w podatku dochodowym od osób fizycznych, stanowiących ważne pozycje w strukturze dochodów własnych miast,
- słabego rozwoju sektora usługowego na terenach wiejskich i koncentracji pozarolniczej działalności gospodarczej w większych miastach.

W 2016 r. przeciętne dochody z PIT na jednego mieszkańca gminy wiejskiej wynosiły 540,93 zł, co stanowiło 50,8% średniej dla wszystkich gmin. Przypadające na jednego mieszkańca takiej gminy dochody z podatku rolnego były w tym samym roku równe 87,11 zł – ok. 8,2% średnich dochodów *per capita* z PIT dla wszystkich gmin. Niższe od przeciętnej dla Polski były też w gminach wiejskich dochody na osobę z podatku od nieruchomości.

Jak stąd widać, przyczyny niskich dochodów gmin wiejskich leżą poza wąsko rozumianym systemem dochodów samorządowych. Stanowi to poważny problem przy próbach rekonstrukcji tego systemu. Doświadczenia całego okresu po roku 1989 wskazują, iż dokonaniem zasadniczych zmian w opodatkowaniu rolnictwa nie jest zainteresowana żadna ze znaczących sił politycznych.

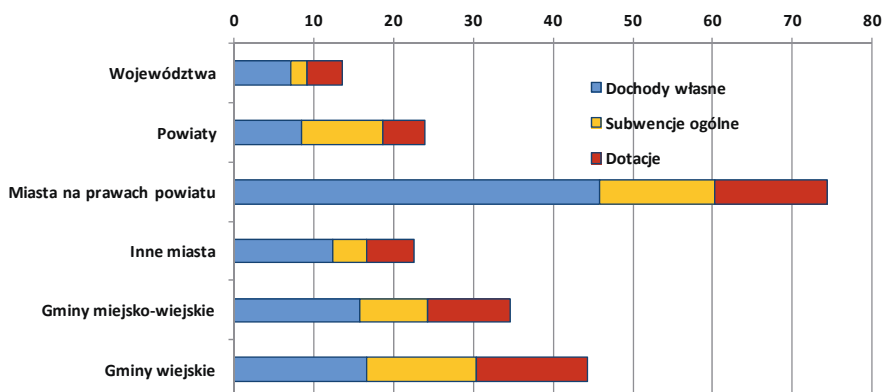
Charakterystyka systemu polskiego

Najważniejsze elementy systemu transferów środków z sektora rządowego do jednostek samorządu terytorialnego to:

- subwencje ogólne, wypłacane wszystkim JST, wyliczane według kilku niezależnie działających algorytmów,
- dotacje na zadania zlecone JST na mocy ustaw,
- dotacje z budżetu państwa na finansowanie lub dofinansowanie zadań własnych JST, w tym dotacje do zadań finansowanych z udziałem środków UE i innych pomocowych środków zagranicznych,
- dotacje dla JST z państwowych funduszy celowych i innych pozabudżetowych instytucji państwowych zaliczanych do sektora finansów publicznych (przy czym w oficjalnych statystykach element ten jest traktowany jako część dochodów własnych JST).

W 2016 r. transfery z budżetu państwa oraz instytucji rządowych stanowiły więcej niż połowę (51,7%, z czego ok. 4% to transfery między JST) wszystkich dochodów budżetowych JST, przy czym znaczenie tych transferów było różne dla poszczególnych rodzajów jednostek. W budżetach powiatów dochody z subwencji ogólnych i dotacji były równe 64,7% wszystkich dochodów, w budżetach gmin wiejskich – 62,4%, natomiast w budżetach miast na prawach powiatu – tylko 38,4%.

Wykres 2
Struktura dochodów jednostek samorządu terytorialnego w 2016 r. (mld zł)



Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów (<http://www.mf.gov.pl/ministerstwo-finansow/dzialalnosc/finanse-publiczne/budzety-jednostek-samorządu-terytorialnego/sprawozdania-budżetowe>, data dostępu 5.06.2017).

Kluczowe znaczenie dla finansów JST mają pierwsze dwa elementy systemu transferów. W 2016 r. z ogólnej kwoty ok. 106,2 mld zł kierowanych z instytucji państwowych do JST na subwencje ogólne przypadło 53 mld zł (49,9% wszystkich transferów), a na dotacje do zadań zleconych – 37 mld zł (34,8%). Inne dotacje z budżetu państwa stanowiły ok. 7% transferów, a dotacje z budżetu środków europejskich ok. 4%, znacznie mniej niż w latach poprzednich.

Największą część subwencji ogólnej (w 2016 r. ponad 78%) stanowi tzw. subwencja oświatowa, dzielona pomiędzy JST według algorytmu określonego w rozporządzeniu Ministra Edukacji Narodowej. Istota tego algorytmu sprowadza się do przydzielania poszczególnym JST kwoty proporcjonalnej do przeliczeniowej liczby uczniów ustalonej – przy użyciu różnych wag – na podstawie faktycznej liczby uczniów w placówkach edukacyjnych różnego typu prowadzonych przez daną JST. Konstrukcja algorytmu uwzględnia ponadto preferencje dla JST prowadzących szkoły w małych miejscowościach oraz JST z dużym odsetkiem nauczycieli na wyższych stopniach awansu zawodowego.

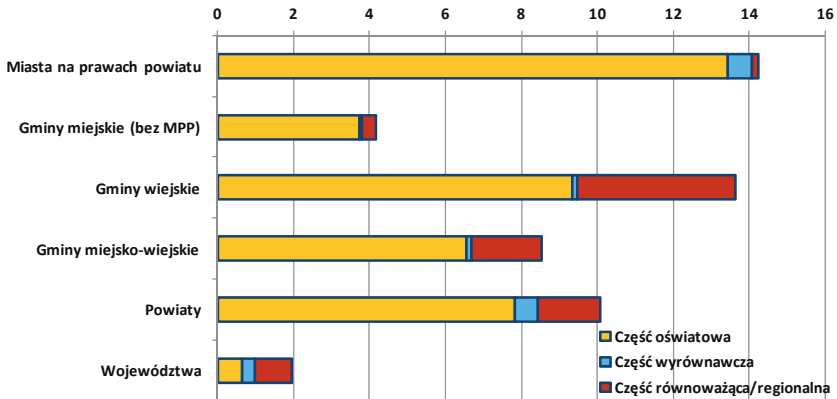
W części wyrównawczej subwencji ogólnej wyróżnia się:

- kwotę podstawową, przyznawaną JST, których podstawowe dochody podatkowe na jednego mieszkańca są niższe od granicznej kwoty ustalonej jako średnia podstawowych dochodów podatkowych dla JST danego typu,
- kwotę uzupełniającą, należną gminom o małej gęstości zaludnienia, powiatom, w których stopa bezrobocia przewyższa 110% średniej krajowej, i województwom, w których liczba ludności jest mniejsza niż 3 mln.

Na wypłaty części wyrównawczej przeznaczono łącznie w 2016 r. ok. 18% subwencji ogólnej.

Części równoważąca (wyplacana gminom i powiatom) oraz regionalna (wyplacana województwom) tworzą mechanizm wyrównywania poziomu. Na wypłaty tych części subwencji ogólnej, które w 2016 r. stanowiły łącznie ok. 4% subwencji ogólnej, przeznaczane są środki przekazywane do budżetu państwa przez najbogatsze JST („janosikowe”).

Wykres 3
Struktura subwencji ogólnej w 2016 r. (mld zł)



Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów (<http://www.mf.gov.pl/ministerstwo-finansow/dzialalnosc/finanse-publiczne/budzety-jednostek-samorządu-terytorialnego/sprawozdania-budżetowe>, data dostępu 5.06.2017).

Coraz większą pozycję w budżetach samorządowych stanowią wydatki na zadania zlecone JST na mocy ustaw, w szczególności na niektóre działania z zakresu pomocy społecznej, wspierania rodziny, bezpieczeństwa publicznego i administracji publicznej. Środki na finansowanie tych zadań są przekazywane JST w postaci dotacji celowych, ustalanych osobno dla każdego zadania i odrębnie rozliczanych. W 2016 r., po zleceniu gminom zadania polegającego na wypłacie świadczeń z programu Rodzina 500+, dotacje na zadania zlecone stanowią już ponad 17% wszystkich dochodów JST i więcej niż 1/3 wszystkich transferów z budżetu państwa.

W powyższym opisie systemu transferów skoncentrowaliśmy się na analizie jego podstawowych elementów⁴. Należy jeszcze jednak zwrócić uwagę na fakt, iż pozostałe rodzaje dotacji przekazywanych JST („krajowe” dotacje do zadań własnych, dotacje ze środków unijnych) raczej zwiększają dysproporcje dochodowe niż je łagodzą. Wynika to zarówno z konieczności uzupełniania dotacji własnym wkładem w dotowane przedsięwzięcia, jak i z większych na ogół kompetencji bogatszych JST, ułatwiających im efektywne ubieganie się o takie środki.

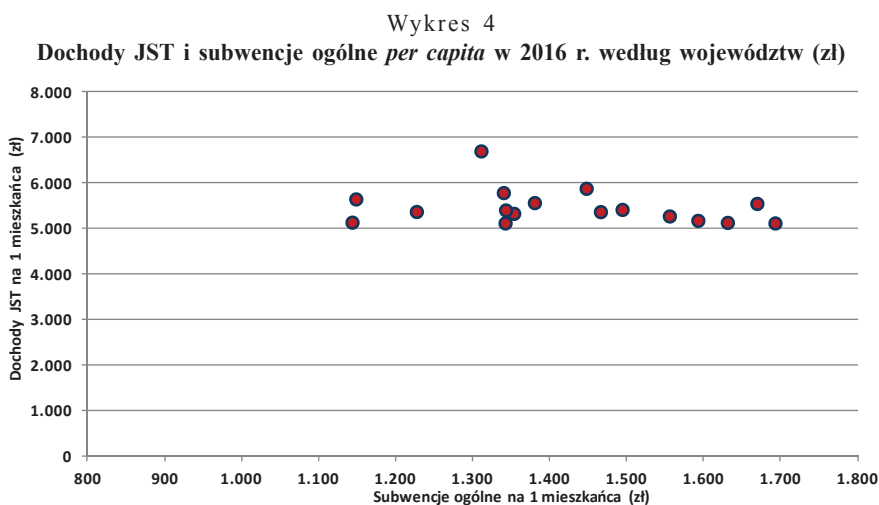
⁴ Szczegółowy opis systemu transferów, w tym algorytmów wyliczania wysokości subwencji ogólnej, znajduje się w Malinowska-Misiąg *et al.* (2016).

Wady systemu polskiego

Konstrukcja systemu transferów w Polsce ma kilka istotnych wad. Za najważniejszą z nich uważamy to, iż więcej niż $\frac{3}{4}$ wszystkich środków przekazywanych z budżetu państwa do JST przekazywana jest według reguł, które ewidentnie nie mają charakteru wyrównawczego. Zarówno subwencja oświatowa, jak i dotacje na zadania zlecone są bowiem – przynajmniej w założeniu – dzielone między JST tak, by zapewnić im pełne pokrycie kosztów zadań, na które są przeznaczone. Oznacza to, że na sfinansowanie zadań, na które JST wydają prawie 40% swych środków, wszystkie JST – niezależnie od ich kondycji finansowej – otrzymują podobne środki z budżetu państwa. Na wyrównanie dysproporcji w dochodach i na wyrównanie występujących w niektórych JST wyższych potrzeb wydatkowych pozostaje więc kwota wynosząca – w warunkach 2016 r. – ok. 30 mld zł. Jest to kwota zdecydowanie zbyt mała na to, by w istotny sposób poprawić sytuację mniej zamożnych jednostek.

Siłę oddziaływania wyrównawczych transferów z budżetu państwa osłabia dodatkowo bardzo duże rozproszenie środków – w 2016 r. subwencję wyrównawczą otrzymało 2438 z 2808 działających JST, a subwencję równoważącą lub regionalną – 1805.

W efekcie przekazanie samorządom ponad 40 mld zł w formie subwencji ogólnych nie powoduje istotnych zmian w zróżnicowaniu ich dochodów. Dobrze ilustruje to zamieszczony poniżej wykres, na którym przedstawiono – w układzie województw – relacje wielkości wypłaconych subwencji oraz pozostałych dochodów JST.



Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów (<http://www.mf.gov.pl/ministerstwo-finansow/dzialalnosc/finanse-publiczne/budzety-jednostek-samorzadu-terytorialnego/sprawozdania-budzetowe>, data dostępu 5.06.2017).

Wyraźnie widać, że kwoty subwencji ogólnych trafiające do JST w poszczególnych województwach nie są silnie powiązane z łączną kwotą dochodów.

Drugą istotną wadą obowiązującego systemu transferów to duży udział środków przekazywanych w formie dotacji celowych, a więc z odgórnie określonym przeznaczeniem. Taki charakter mają przede wszystkim dotacje na zadania zlecone, a także wszystkie dotacje na zadania własne, łącznie z tymi ze środków europejskich. Co więcej, dość powszechne jest traktowanie subwencji oświatowej jako swoistej dotacji celowej finansującej zadania edukacyjne. Takie traktowanie subwencji oświatowej wspiera również Ministerstwo Finansów, rozdzielając w układzie zadaniowym część oświatową subwencji od pozostałych jej składników – wydatki na subwencję oświatową klasyfikowane są jako wydatki finansujące funkcję państwa nr 3 – „Edukacja, wychowanie i opieka”, natomiast pozostała część subwencji – jako wydatek odpowiadający funkcji nr 4 – „Zarządzanie finansami państwa”.

Jest oczywiste, że taka struktura transferów z budżetu państwa jest niezgodna ze standardami samorządności i utrudnia racjonalne gospodarowanie środkami finansowymi znajdującymi się w posiadaniu JST.

Istotny problem wiąże się także z wysokością dotacji przekazywanych na zadania zlecone. Kwoty te powinny odpowiadać realnym kosztom wykonywania tych zadań. W praktyce ustalenie zgodnych z tym założeniem zasad obliczania kwot należnym poszczególnym JST okazuje się zadaniem niemożliwym do wykonania. Efektem są trwające od ponad 20 lat spory o wysokość dotacji i sposób podziału przez wojewodów ich kwot między JST z danego województwa. Istotną cechą dotacji na zadania zlecone jest to, że są one przyznawane jako dotacje celowe, z wyodrębnieniem kwot na poszczególne zadania. Zmniejsza to samodzielność gospodarowania środkami publicznymi przez JST. Obowiązek zwrotu do budżetu państwa niewykorzystanych części dotacji na zadania zlecone kłóci się przy tym z dążeniem do efektywnego gospodarowania środkami publicznymi. Dodać należy, że kontrowersje wokół dotacji na zadania zlecone wzmaga obowiązujący system sprawozdawczości – JST są zobowiązane do rozliczenia kwoty otrzymanej dotacji, nie mogą natomiast w ramach swoich obowiązków sprawozdawczych przekazać Ministerstwu Finansów informacji o faktycznych wydatkach na zadania zlecone.

Zasygnalizować jeszcze należy, iż poważne wątpliwości budzi wiele szczegółowych mechanizmów określających podział środków budżetowych pomiędzy JST, w tym np. algorytm podziału subwencji ogólnej – można na przykład dość łatwo dowiedzieć, że przyjęte w algorytmie podziału części oświatowej preferencje dla gmin prowadzących szkoły w małych miejscowościach są zbyt słabe na to, by realnie zrekomensować tym gminom wyższe koszty prowadzenia takich szkół.

Jak zauważa Patrzalek (2015, s. 241) zmiany wprowadzane w Polsce w mechanizmach korekcyjno-wyrównawczych polegały przede wszystkim na ich dostosowywaniu do zmieniających się regulacji prawnych, uwzględniając nasilające się

zróżnicowanie potencjału dochodowego poszczególnych jednostek samorządowych, lecz nie odnosząc się do zróżnicowania ich potrzeb wydatkowych oraz pomijając specyfikę ich celów i realizowanych przez nie zadań.

Wnioski i rekomendacje

W świetle przedstawionych powyżej faktów i przyjętych kryteriów oceny, obowiązującego systemu dochodów samorządowych, a w szczególności systemu transferów z podsektora rządowego do JST nie można uznać za efektywny. Ocenę taką można uzasadnić odwołując się do sformalizowanych mierników charakteryzujących sytuację finansową JST i powiązania JST z budżetem państwa.

Na to, w jakim stopniu transfery z budżetu państwa ograniczają swobodę gospodarowania przez JST ich środkami, wskazuje najprostszymi miernik, jakim jest udział transferów celowych (przeznaczonych na z góry określony cel) w ogólnej kwocie transferów kierowanych z budżetu państwa do JST. Przedstawione w tabeli 2 proporcje transferów celowych i ogólnych jednoznacznie dowodzą, że obowiązujący system zasilania JST środkami budżetowymi w ogromnym stopniu ogranicza swobodę zarządzania przez te jednostki swoimi finansami. Dla porządku odnotować można widoczny w latach 2010–2016 wzrost udziału transferów ogólnych, nie zmienia on jednak w zasadniczy sposób ogólnych proporcji między oboma rodzajami transferów.

Tabela 2
Transfery celowe i ogólne do JST w latach 2010–2016

Rodzaje transferów	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
	(w %)						
Subwencje i dotacje	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Subwencje	55,3	55,2	56,1	55,9	53,5	53,8	49,5
Transfery celowe	41,1	42,1	43,4	43,1	41,3	42,3	38,8
Transfery ogólne	14,3	13,0	12,7	12,8	12,2	11,5	10,8
Dotacje	44,7	44,8	43,9	44,1	46,5	46,2	50,5
Transfery celowe	85,7	87,0	87,3	87,2	87,8	88,5	89,2
Transfery ogólne	14,3	13,0	12,7	12,8	12,2	11,5	10,8

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów (<http://www.mf.gov.pl/ministerstwo-finansow/dzialalnosc/finanse-publiczne/budzety-jednostek-samorzadu-terytorialnego/sprawozdania-budzetowe>, data dostępu 5.06.2017).

Należy także podkreślić, iż taki sposób finansowania JST pozostaje w wyraźnej sprzeczności z normą art. 9 ust. 7 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, który stanowi: „O ile jest to możliwe, subwencje przyznane społecznościom lokalnym nie powinny być przeznaczane na finansowanie specyficznych projektów. Przyznanie subwencji nie może zagrażać podstawowej wolności społeczności lokalnej do swobodnego prowadzenia własnej polityki w zakresie przyznanych jej uprawnień”.

Bardziej złożonym problemem jest sformalizowana ocena stopnia, w jakim obowiązujący system transferów pozwala na wykonywanie przez JST nałożonych na nie zadań w sposób odpowiadający obowiązującym (niekoniecznie z mocy prawa) standardom. Zasadnicza trudność w ocenie skuteczności systemu transferów polega na tym, że chociaż celem transferów jest zapewnienie dostarczenia mieszkańcom usług publicznych o wymaganym standardzie, to sama ocena tego, czy w konkretnej jednostce standardy te są przestrzegane nie może być uznana za miarę skuteczności – w odniesieniu do tej jednostki – działania systemu transferów. Jakość świadczonych usług jest bowiem niewątpliwie powiązana z możliwościami finansowymi jednostki, zależy jednak również – i to w znacznym stopniu – od sprawności działania administracji samorządowej. Skuteczność systemu transferów powinniśmy więc mierzyć nie tym, czy konkretne JST świadczą usługi zgodnie ze standardami, lecz to, czy system transferów daje im taką możliwość.

Pewną koncepcję pomiaru przedstawimy poniżej. Zastrzec należy, że opisany tutaj sposób mierzenia skuteczności systemu transferów traktować należy raczej jako ilustrację pewnego podejścia, niż jako w pełni rozwiniętą propozycję konkretnego miernika.

Zakładać będziemy, że z punktu widzenia konkretnej JST system transferów będzie działał skutecznie jeśli spełniona będzie nierówność:

$$T - C \geq N - W$$

gdzie:

T – łączna kwota transferów do danej JST,

C – kwota dotacji na zadania zlecone,

N – normatywny poziom wydatków na zadania własne JST,

W – dochody własne JST.

System będziemy więc oceniać jako działający skutecznie na konkretną jednostkę, gdy suma dochodów własnych i transferów finansujących zadania własne będzie wystarczająca na pokrycie ustalonego, normatywnego poziomu wydatków na zadania własne. Za ogólną miarę skuteczności systemu można wówczas uznać odsetek liczby JST, dla których spełniona jest przedstawiona powyżej nierówność.

W prezentowanym przykładzie przyjęliśmy, że w przeliczeniu na jednego mieszkańca normatyw wydatków na zadania własne będzie odpowiadać – oddzielnie dla każdego roku i każdego rodzaju JST – 90% średniej wydatków na zadania własne we wszystkich JST danego rodzaju. Wyniki obliczeń przeprowadzonych przy takich założeniach dla lat 2010, 2013 i 2016 znajdują się w tabeli 3. Zawarto w niej nie tylko informacje o tym, czy nierówność uznana za kryterium skuteczności systemu transferów jest spełniona, ale również rozmiary (mierzone w procentach kwoty normatywnych wydatków) odchylenia wielkości:

$$T - C + W,$$

czyli kwoty, którą JST może przeznaczyć na finansowanie zadań własnych, od normatywnej kwoty wydatków na zadania własne. Liczby w tabeli oznaczają

odsetek JST danego rodzaju, w których wartość $T - C + W$ różni się od normatywu o określony odsetek jego wartości.

Tabela 3
Ocena skuteczności systemu transferów do JST w latach 2010, 2013 i 2016

Wyszczególnienie	Odchylenia wartości normatywu wydatków (w %)								
	Odchylenia ujemne				Odchylenia dodatnie				
	pow. 30	20–30	10–20	0–10	0–10	10–20	20–30	pow. 30	Ogółem
Rok 2010									
gminy wiejskie	0,8	14,6	29,6	23,0	14,0	6,0	4,9	7,2	32,0
gminy miejsko-wiejskie	0,2	7,4	30,8	24,0	15,6	9,2	4,0	8,9	37,7
gminy miejskie	0,0	5,8	20,7	26,1	16,2	10,8	8,7	11,6	47,3
miasta na prawach powiatu	4,6	18,5	26,2	27,7	16,9	1,5	1,5	3,1	23,1
powiaty	3,5	5,4	11,8	19,4	18,8	12,7	11,8	16,6	59,9
województwa	0,0	0,0	25,0	25,0	18,8	12,5	6,3	12,5	50,0
Razem	1,0	11,3	27,0	23,2	15,1	7,8	5,7	8,9	37,5
Rok 2013									
gminy wiejskie	0,0	0,3	7,1	26,3	24,5	17,3	10,1	14,4	66,3
gminy miejsko-wiejskie	0,0	0,5	4,3	23,1	26,6	20,8	9,6	15,1	72,1
gminy miejskie	0,0	0,0	2,9	15,8	29,2	22,1	9,6	20,4	81,3
miasta na prawach powiatu	3,0	12,1	15,2	27,3	18,2	13,6	6,1	4,5	42,4
powiaty	1,3	4,1	8,6	10,2	16,6	18,8	14,6	25,8	75,8
województwa	0,0	6,3	12,5	18,8	6,3	18,8	12,5	25,0	62,5
Razem	0,2	1,1	6,5	22,9	24,2	18,5	10,4	16,2	69,3
Rok 2016									
gminy wiejskie	0,0	0,0	2,9	17,8	33,2	24,2	9,0	12,8	79,3
gminy miejsko-wiejskie	0,0	0,0	2,4	13,3	33,6	24,4	11,9	14,4	84,3
gminy miejskie	0,0	0,0	0,8	11,4	30,0	24,5	15,2	18,1	87,8
miasta na prawach powiatu	0,0	7,6	13,6	30,3	24,2	12,1	6,1	6,1	48,5
powiaty	0,0	2,9	6,1	10,2	16,9	22,0	16,2	25,8	80,9
województwa	0,0	0,0	0,0	6,3	18,8	31,3	12,5	31,3	93,8
Razem	0,0	0,5	3,2	15,6	30,9	23,8	10,9	15,0	80,7

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów (<http://www.mf.gov.pl/ministerstwo-finansow/dzialalnosc/finanse-publiczne/budzety-jednostek-samorządu-terytorialnego/sprawozdania-budżetowe>, data dostępu 5.06.2017).

Przedstawione powyżej dane nakazują uznać obecny system transferów za nieskuteczny, a jednocześnie nieefektywny. O niskiej skuteczności świadczy duża liczba jednostek niespełniających kryterium skuteczności, o niskiej efektywności – duża liczba jednostek, które w efekcie transferów dysponują środkami znacznie przewyższającymi ustalony normatyw wydatków. Wskazać można przypadki JST, których dochody własne nawet kilkakrotnie przewyższają normatyw wydatków, a które mimo to są zasilane znacznymi kwotami z budżetu państwa – tak przejawia się opisywany we wcześniejszej części artykułu mechanizm transferów finansujących pełne koszty wybranych zadań bez uwzględniania sytuacji finansowej zasilanych JST.

Zwraca też uwagę fakt, iż ocena skuteczności systemu transferów przeprowadzona na danych z 2016 r. jest znacznie lepsza niż dla lat 2010 i 2013. Nie jest to jednak efekt wprowadzenia zmian w systemie transferów, lecz skutek znacznego ograniczenia wydatków inwestycyjnych JST w 2016 r., charakterystyczny dla okresu przejściowego między kolejnymi okresami (perspektywami) zarządzania finansami UE i powodującym zmniejszenie unijnego zasilania JST. Jest to zarazem wskazówka nakazująca uwzględnianie przy konstrukcji normatywu wydatków specyfiki dotacji pochodzących z budżetu UE.

Podkreślić należy znaczenie, jakie dla oceny skuteczności ma sposób konstrukcji normatywu wydatków. Istotne jest to, by przyjęta metoda konstrukcji była z jednej strony realistyczna co do oceny możliwości faktycznego wykonania zadań przy użyciu takich środków, jakie uwzględniono w normatywie, z drugiej zaś – by odpowiadała realnym możliwościom finansowym państwa.

Przedstawiona powyżej metoda oceny skuteczności funkcjonującego obecnie w Polsce systemu transferów prowadzi jednocześnie do odpowiedzi na pytanie o potencjalne skutki dostosowania tego systemu do proponowanych w literaturze wzorców. Uznać należy, że przejście od finansowania konkretnych zadań do systemu opartego na redukowaniu luki między obiektywnie niezbędnymi wydatkami i potencjałem dochodowym JST niewątpliwie przyczyniłoby się do lepszego funkcjonowania większości samorządów w Polsce i mogłoby radykalnie przyspieszyć rozwój słabszych regionów, tworząc jednocześnie silniejszym jednostkom motywację do aktywnego zarządzania ich finansami.

Wykazaliśmy wcześniej, że w najbliższym czasie nie można liczyć na zasadnicze zmiany proporcji dochodów własnych i transferów budżetowych w finansowaniu JST. Nie oznacza to jednak, iż należy zrezygnować z poszukiwania możliwości rozszerzenia katalogu dochodów własnych JST. Zgłaszane w tej mierze propozycje jak dotąd pozostają bez odzewu. Jako przykład można zasygnalizować postulat, aby przekazać JST (głównie powiatom) część dochodów Funduszu Pracy i Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, którymi to środkami powiaty zarządzają obecnie jako dysponenti środków państwowych funduszy celowych, co na pewno nie służy ani przejrzystości finansów publicznych, ani efektywności wykorzystania tych środków.

Przedstawienie koncepcji nowego systemu dochodów samorządowych wykracza poza ramy tego artykułu, ograniczymy się więc jedynie do wskazania, że reforma finansów samorządowych powinna zakładać w szczególności⁵:

- wprowadzenie zasadniczych zmian w konstrukcji subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego, w tym zniesienie subwencji oświatowej jako odrębnego mechanizmu dystrybucji środków finansowych do JST,
- konstrukcję nowego mechanizmu wyrównawczego opartego na zasadzie częściowego wyrównywania luki pomiędzy potencjałem dochodowym jednostki a standardowymi kosztami wykonywania przypisanych tej jednostce zadań publicznych – oznaczałoby to zbliżenie polskiego systemu transferów do znanej z literatury koncepcji redukcji luki między normatywnie określonymi wydatkami i potencjałem dochodowym,
- radykalne ograniczenie zakresu dotacji celowych, w tym odstąpienie od finansowania zadań zleconych dotacjami celowymi⁶,
- rozszerzenie katalogu dochodów własnych JST.

Problemem pominiętym w tym artykule, lecz również mającym istotne znaczenie dla kształtu systemu finansowania JST jest obecny podział kraju na jednostki samorządu terytorialnego i rozważenie skutków, jakie dla obywateli i samorządów miałyby ograniczenie liczby funkcjonujących gmin, powiatów i województw.

Bibliografia

- ACIR, *Measures of State and Local Fiscal Capacity and Tax Effort*, Report M-16, Washington, DC 1962.
- ACIR, *Tax Capacity of the Fifty States: Methodology and Estimates*, Report M-134, Washington, DC 1982.
- Barro, S., *Macroeconomic versus RTS Measures of Fiscal Capacity: Theoretical Foundations and Implications for Canada*, Working Paper 2002, nr 7, Institute of Intergovernmental Relations, Queen's University, Kingston 2002.
- Blöchliger, H., Charbit, C., *Fiscal Equalisation*, „OECD Economic Studies” 2008, nr 44.
- Boadway, R., *Intergovernmental redistributive transfers: efficiency and equity w: Handbook of fiscal federalism*, red. E. Ahmad, G. Brosio, Edward Elgar, Cheltenham 2008.
- Boex, J., Martinez-Vazquez, J., *Designing Intergovernmental Equalization Transfers with Imperfect Data: Concepts, Practices, Lessons, w: Fiscal Equalization. Challenges in the Design of Intergovernmental Transfers*, red. J. Martinez-Vazquez, B. Searle, Springer, New York 2007.
- Buchanan, J.M., *Federalism and fiscal equity*, „American Economic Review” 1950, nr 40.

⁵ Koncepcja ta opiera się na wciąż aktualnych założeniach opracowanych w 2008 r. (por. Mackiewicz-Lyziak *et al.* 2008), a także na wnioskach z badań, w których analizowano algorytmy podziału środków publicznych (Malinowska-Misiąg *et al.* 2016).

⁶ Dalej idącym postulatem jest zmiana charakteru zadań wykonywanych obecnie jako zlecone i nadanie im statusu obowiązkowych zadań własnych.

- Filipiak, B.Z., *Podatkowe czynniki kształtujące potencjał finansowy jednostek samorządu terytorialnego*, „Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia” 2016, nr 79(1).
- Glumińska-Pawlic, J., *Samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego w Polsce – studium finansowoprawne*, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 2003.
- Kańduła, S., *Wyrównywanie wydatków gmin – zasadność, przedmiot, zakres i źródła finansowania*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” nr 404, Wrocław 2015.
- Kosek-Wojnar, M., *Problem samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Bochni” 2004, nr 2.
- Lubińska, T., Franek, S., Będzieszak, M., *Potencjał dochodowy samorządu w Polsce. Na tle zmian ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego*, Difin, Warszawa 2007.
- Mackiewicz-Lyziak, J., Malinowska-Misiąg, E., Misiąg, W., Tomalak, M., *Wyrównywanie dochodów jednostek samorządu terytorialnego. Możliwości wykorzystania w Polsce doświadczeń niemieckich krajów związkowych*, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Warszawa 2008.
- Malinowska-Misiąg, E., Misiąg, J., Misiąg, W., Tomalak, M., *Algorytmy podziału środków publicznych*, Wyższa Szkoła Informatyki i Zarządzania w Rzeszowie, Rzeszów 2016.
- Martinez-Vazquez, J., Boex Jameson, L.F., *Fiscal Capacity: An Overview of Concepts and Measurements Issues and their Applicability in the Russian Federation*, Georgia State University 1997.
- Miemiec, W., *Prawne gwarancje samodzielności finansowej gminy w zakresie dochodów publicznoprawnych*, Kolonia Limited, Wrocław 2005.
- Musgrave, R.A., *Approaches to a Fiscal Theory of Political Federalism*, w: *Public Finances: Needs, Sources and Utilization*, National Bureau of Economic Research, Princeton University Press, New York 1961.
- Oates, W.E., *Fiscal federalism*, Harcourt Brace Jovanovich, New York 1972.
- Patrzalek, L., *Subwencja ogólna jako instrument korekcyjno-wyrównawczy w systemie finansów samorządu terytorialnego*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2015, nr 404, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2015.
- Poniatowicz, M., *Determinanty autonomii dochodowej samorządu terytorialnego w Polsce*, „Nauki o Finansach Financial Sciences, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2015, nr 22(1), Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2015.
- Reschovsky, A., *Compensating Local Governments for Differences in Expenditure Needs in a Horizontal Fiscal Equalization Program*, w: *Intergovernmental fiscal transfers: principles and practice*, red. R. Boadway, A. Shah, The World Bank, Washington, D.C 2007.
- Shah, A., *A Practitioner's Guide to Intergovernmental Fiscal Transfers*, w: *Intergovernmental fiscal transfers: principles and practice*, red. R. Boadway, A. Shah, The World Bank, Washington, D.C. 2007.

- Shah, A., *Public Services and Expenditure Need Equalization: Reflections on Principles and Worldwide Comparative Practices*, „Policy Research Working Paper” 6006, The World Bank 2012.
- Spahn, P.B., *Equity and Efficiency Aspects of Interagency Transfers in a Multigovernment Framework*, w: *Intergovernmental fiscal transfers: principles and practice*, red. R. Boadway, A. Shah, The World Bank, Washington, D.C. 2007.
- Surówka, K., *Samodzielność finansowa samorządu terytorialnego w Polsce*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2013.
- Swianiewicz, P., *Finanse samorządowe. Koncepcje, realizacja, polityki lokalne*, Municipium SA, Warszawa 2011.
- Teko, J., Nkote I., Jannat N.S., *An Analysis of the relationship between capacity building and fiscal capacity in Uganda Local Government*, „Journal of Research in International Business and Management” 2014, t. 4(3).
- Wilson, L.S., *Macro Formulas for Equalization* w: *Intergovernmental fiscal transfers: principles and practice*, red. R. Boadway, A. Shah, The World Bank, Washington, D.C. 2007.

Słowa kluczowe: jednostki samorządu terytorialnego, transfery wyrównawcze, potencjał dochodowy, transfery międzyszczeblowe

Efficiency of Intergovernmental Transfers in Poland

Summary

The main objective of the equalization transfers is to allow local government units with different fiscal capacity to provide public services of a similar standard. The purpose of the article is to answer the question whether the Polish equalization system meets the basic efficiency criteria. Special attention is given to the external determinants shaping the revenue system of local government units in Poland. Next, the most important shortcomings and inefficiencies of the current system have been identified. The article also presents the concept of an approach how to assess the effectiveness of intergovernmental transfers, and additionally proposed some solutions to improve the system.

Keywords: local government units, equalization transfers, fiscal capacity, intergovernmental transfers

Na wyraźną prośbę Autorów tekst nie został poddany redakcji językowo-stylistycznej.