

Paweł Swianiewicz

## TRANSFERY Z BUDŻETU PAŃSTWA DLA SAMORZĄDÓW LOKALNYCH

Niniejszy artykuł zawiera próbę odpowiedzi na kilka pytań mających kluczowe znaczenie dla oceny sposobu finansowania samorządów w Polsce, a dotyczących transferów z budżetu państwa. Jakie cele stawia teoria finansów lokalnych przed systemem dotacji i subwencji? W jaki sposób są one realizowane w praktyce krajów europejskich? Jak na tym tle można ocenić transfery dla samorządów w Polsce?

Próbując odpowiedzieć na te pytania, rozpocznę od prezentacji zagadnień teoretycznych związanych z transferami. W drugiej części przedstawię pokrótce podstawy kilku – charakterystycznych dla krajów europejskich – systemów dotacji i subwencji. Trzecia część zawiera wstępną ocenę rozwiązań stosowanych w Polsce, z której wynikają postulaty dotyczące pożądaných zmian. Ze względu na ograniczoną objętość niniejszy artykuł pomija natomiast szczegółowy opis systemu dotacji i subwencji obowiązującego w tej chwili w naszym kraju – opis taki był przedmiotem wielu artykułów w prasie fachowej<sup>1</sup>, jest zatem dobrze znany.

### Zagadnienia teoretyczne

#### Potrzeba transferów zasilających budżety samorządowe

Przekazywanie pieniędzy z budżetu państwa do budżetów samorządowych jest odstępstwem od zasad *fiscal federalism* (Musgrave 1959; King 1984; Oates 1972, por. także omówienie w Swianiewicz 2002). Najczęściej przytaczaną, chociaż nie jedyną, motywacją systemu transferów jest chęć wyrównywania sytuacji finansowej biedniejszych i bogatszych jednostek samorządowych. Bez względu na to, jak skonstruowany będzie system dochodów własnych, zróżnicowanie bazy dochodowej musi wystąpić. Będzie ono tym większe, im znaczniejsze są międzyregionalne zróżnicowania rozwoju. Można jednak zapytać, dlaczego pojawianie się rozpiętości dochodów prowadzi do interwencji.

<sup>1</sup> Por. liczne artykuły w „Samorządzie Terytorialnym”, „Finansach Komunalnych” oraz bardziej popularne prezentacje na łamach „Wspólnoty”, a także publikacje książkowe, np.: Borodo 2000; Chojna-Duch, Kornberger-Sokołowska 1999; Kornberger-Sokołowska 2001; Surówka 1999.

W literaturze teoretycznej (por. np. King 1984; Bramley 1990) najczęściej wymienia się następujące argumenty za stosowaniem dotacji i subwencji:

- **zasada równości pionowej** – podział źródeł finansowania między szczeble władzy może być taki, że wielkość dochodów własnych samorządów nie wystarcza na wytwarzanie odpowiedniej wielkości dóbr i usług. W takiej sytuacji dotacje bądź subwencje mogą wspomagać lokalną bazę dochodową. Jeżeli niedostatek finansowania samorządów jest znaczny, sytuacja taka stanowi wyraźne zaprzeczenie zasad *fiscal federalism*. Zamiast z góry zakładać finansowanie znaczących zadań przez transfery (tak jak jest np. ze szkolnictwem podstawowym w Polsce), można pomyśleć, w jaki sposób podnieść dochody własne. Jednak w praktyce subwencje motywowane chęcią zachowania równości pionowej są bardzo częste, szczególnie w krajach europejskich;
- **zasada równości poziomej** – obywatele powinni mieć dostęp do usług tej samej jakości za tą samą cenę, bez względu na miejsce zamieszkania. Gdyby nie wyrównywanie sytuacji finansowej, mieszkańcy gmin biedniejszych musieliby płacić znacząco wyższe podatki, by otrzymywać usługi takie same jak mieszkańcy bogatszych części kraju;
- **wspomaganie samorządów, które świadczą usługi nie tylko dla swoich mieszkańców** – zakres oddziaływania wielu usług nie pokrywa się z geograficznymi granicami jednostek samorządowych. Dotyczy to w szczególności wielkich miast, które często obsługują mieszkańców okolicznych gmin w przypadku takich usług jak szkolnictwo (zwłaszcza ponadpodstawowe), oczyszczanie ulic, utrzymanie dróg lokalnych i wiele innych. Gdyby nie wsparcie tych jednostek za pomocą transferów, mieszkańcy miast utrzymywaliby podaż usług dla okolicznych gmin ze swoich podatków (w literaturze zjawisko to nosi nazwę „jeźdźców na gapę” – *free riders*). Przy braku wspomaganie dla takiego samorządu, władze i społeczność lokalna mogłyby nie być zainteresowane zapewnieniem odpowiedniej podaży usług;
- **zapewnienie minimalnego standardu usług, który jest określany (przez rząd lub parlament) w skali całego kraju** – potrzeba taka pojawia się, zwłaszcza gdy samorzady odpowiadają za usługi o charakterze redystrybucyjnym. Sytuacja taka nie jest zgodna z koncepcją *fiscal federalism* (King 1984; Musgrave 1959), ale jest często spotykana w praktyce większości krajów europejskich. Oates (1972) argumentuje, że wówczas wyrównywanie jest potrzebne;
- **stymulacja podaży dóbr społecznych (*merit goods*), które stanowią priorytet w polityce państwa;**
- **redukcja nieefektywności w decyzjach lokalizacyjnych, które wynikać mogą ze współzawodnictwa podatkowego między samorządami.** Współzawodnictwo podatkowe może także prowadzić do nadmiernego obniżania dochodów samorządów i w rezultacie zbyt niskiej podaży usług lokalnych. Poza czasami podważanym (przez tych, którzy stoją na stanowisku, że dochody własne powinny być na tyle wydajne, by ta przyczyna transferu nie

miała zastosowania) argumentem równości pionowej oraz krytykowanym z pozycji obrony autonomii lokalnej argumentem stymulacji podaży dóbr społecznych, pozostałe przytoczone powyżej argumenty za stosowaniem transferów zasilających z zewnątrz budżety samorządowe odnoszą się więc do wyrównywania różnic między biedniejszymi i bogatszymi samorządami. Nie chodzi tylko o **wyrównywanie poziomu dochodów**. Równie ważne, a może nawet ważniejsze, jest **wyrównywanie potrzeb wydatkowych** (związane ze zróżnicowanym zapotrzebowaniem na usługi w różnych miejscach) i wyrównywanie uwzględniające uzasadnione (niezwiązane z efektywnością funkcjonowania samorządów) **zróżnicowanie kosztów jednostkowych** wykonywanych usług. Do zagadnienia tego powrócę jeszcze w dalszej części artykułu.

Oprócz argumentów aprobujących, wysuwane są także **argumenty przeciwko stosowaniu subwencji i dotacji**. W szczególności twierdzi się niekiedy, że:

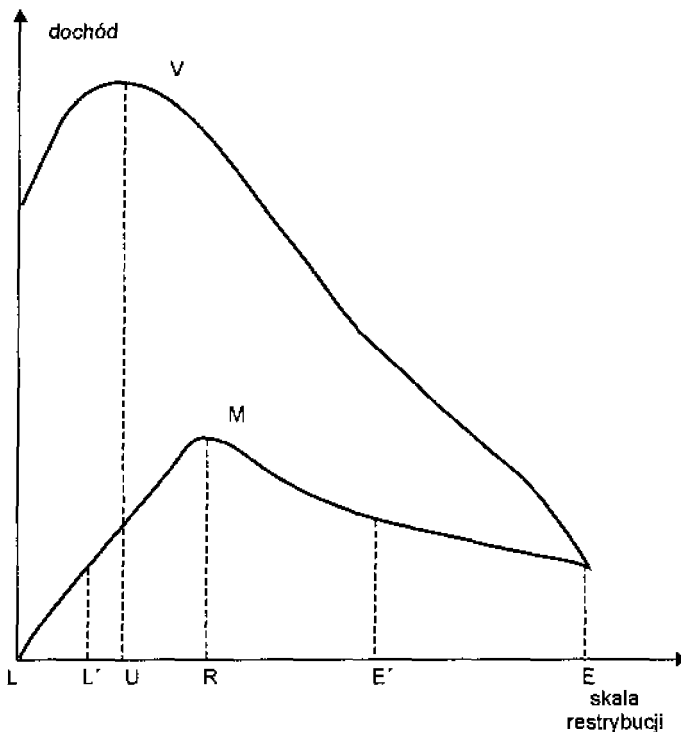
- powodują one konflikt z najbardziej efektywną (rynkową) alokacją kapitału, zaburzają naturalny układ zróżnicowania cen (np. nieruchomości);
- wchodzą w konflikt z leżącą u podstaw koncepcji *fiscal federalism* autonomią lokalną – utrudniając dostosowanie polityki finansowej do lokalnych preferencji (dzieje się tak zwłaszcza wtedy, gdy znaczna część transferów to dotacje o charakterze celowym), a także obniżając odpowiedzialność polityków lokalnych przed wyborcami;
- zniechęcają władze lokalne do stymulowania rozwoju ekonomicznego – po co dążyć do podnoszenia bazy ekonomicznej regionu, skoro prościej jest otrzymać dotacje?

Wyrównywanie poziomu dochodów jednostek samorządowych rzadko jest całkowite (choć jak zobaczymy dalej, w niektórych krajach występują systemy oparte na takim założeniu), zazwyczaj chodzi tylko o zmniejszenie stopnia dysproporcji. Szczególnie często dyskutowanym problemem jest więc stopień wyrównywania i jego wpływ na efektywność ekonomiczną mierzoną w skali całego kraju. Z ekonomii znana jest krzywa Laffera, według której podnoszenie podatków powyżej pewnego poziomu prowadzi do spadku wpływów budżetowych i zmniejszenia efektywności całego systemu. Wyrównywanie różnic w układach przestrzennych można potraktować jako zagadnienie redystrybucji analogiczne do obciążeń podatkowych i postawić pytanie, w jaki sposób stopień redystrybucji międzyregionalnej wpływa na efektywność. Można również zastanawiać się, jaki poziom wyrównywania jest najbardziej sprawiedliwy.

Odpowiedź na to pytanie zależeć będzie od postaw związanych z wyznawaną filozofią polityczną. Przyjmijmy, że skala redystrybucji przestrzennej ma wpływ na ogólną efektywność systemu, a zatem także na przeciętną użyteczność jednostki przestrzennej, którą możemy utożsamić z przeciętną wielkością dochodów tej jednostki. Jak podkreśla van Parijs<sup>2</sup> (1990), efektywność nie jest najwyższa przy zerowej skali redystrybucji. Aktywna polityka społeczna do

<sup>2</sup> Rozumowanie van Parijsa nie dotyczy układów przestrzennych, ale można je łatwo przełożyć na zagadnienie redystrybucji międzyregionalnej.

pewnego momentu sprzyja efektywności. Początkowe wznoszenie się krzywej efektywności (por. rys. 1) wiąże się z: redukcją czynników kryminogennych, zmniejszaniem się liczby strajków i innych protestów społecznych, zapewnieniem większej stabilności siły roboczej w okresie recesji regionu (w przeciwnym razie pojawiałyby się częste ruchy migracyjne, niekoniecznie korzystnie wpływające na efektywność w dłuższej perspektywie), poprawieniem warunków dla postępu technicznego (m.in. w związku ze zmniejszeniem oporu przed nowymi technologiami, związanego ze strachem przed utratą pracy). Pojawia się więc lepszy klimat współpracy między kapitałem i robotnikami, a także między władzami samorządowymi i biznesem lokalnym.



Rys. 1. Relacje między efektywnością a restrykcją przestrzenną

Źródło: van Parijs 1990.

Jednak wzrost redystrykcji zmniejsza motywację do poszukiwania lepszych miejsc pracy, oszczędzania i ryzykownych inwestycji. Z interesującego nas punktu widzenia redystrykcja w układach przestrzennych zmniejsza determinację władz lokalnych do wspierania rozwoju ekonomicznego, a pośrednio (np. poprzez względne pogorszenie infrastruktury technicznej potrzebnej dla rozwoju gospodarki lokalnej) stanowi także antybodziec dla przedsiębiorstw. Końcowy efekt zależy więc od tego, która z tych dwóch tendencji przeważy. Nawet jednak zakładając, że znamy dokładny przebieg krzywych zilustrowanych na rys. 1 i że wiemy, w którym miejscu znajduje się analizowany przez

nas system, wybór optymalnej strategii zależy będzie od przyjętego systemu wartości.

**Utylitarysta** powie, że najlepsza jest strategia zmierzająca do maksymalizacji produktu globalnego (efektywności całego systemu). Postawa taka oznaczona jest na rysunku literą U. Utylitarysty powiadają, że słuszne jest „maksymalizowanie użyteczności, tzn. zaspokajanie możliwie największej ilości racjonalnych pragnień. Pragnienia niektórych jednostek pozostaną więc niezaspokojone, jeśli są sprzeczne z postępowaniem, które maksymalizuje ogólną użyteczność. Wielka szkoda. Ale ponieważ zwycięzców musi być z założenia więcej niż przegranych, nie ma powodu, by pragnienia mniejszości przedkładać nad liczniejsze pragnienia większości” (Kymlicka 1998, s. 30). Sytuacja na rys. 1 ma charakter statyczny. W dalszej perspektywie można argumentować, że sukces „zwycięskich” jednostek przestrzennych stworzy korzystniejsze warunki także dla tych, którzy są obecnie przegrani. Nietrudno dostrzec zbieżność tych argumentów z dość często głoszonymi w Polsce poglądami na temat polityki regionalnej.

Postawa **skrajnie egalitarna** (E na rys. 1) postulować będzie całkowite wyrównywanie, nawet jeśli miałyby to oznaczać znaczny spadek efektywności systemu. Różnice między regionami są niesprawiedliwe, więc potrzeby powinny być zaspokajane w tym samym stopniu bez względu na miejsce zamieszkania. Trudno doszukać się tak radykalnych sformułowań we współczesnej filozofii politycznej, ale stanowisko takie jest bliskie sformułowanemu często w praktyce polityki regionalnej. Całkowite wyrównywanie różnic między regionami nie ma tak dramatycznych konsekwencji jak przewidywane przez Laffera w przypadku redystrybucji między jednostkami, ale częsty jest pogląd, że prowadzi do obniżenia efektywności ekonomicznej.

Z kolei postawa skrajnie **libertariańska** (L na rys. 1), wychodząc z pojęcia indywidualnej wolności, sprzeciwiać się będzie jakimkolwiek formom redystrybucji, w tym redystrybucji przestrzennej. Według Nozicka (1974) „usprawiedliwione jest państwo minimalne, którego funkcje ograniczają się do obrony przed przemocą, kradzieżą, oszustwem oraz ochrony umów itd.; każde państwo o szerszych uprawnieniach oznacza pogwałcenie praw jednostki do wolności od przymusu (...) Jednostka ma absolutne prawo do swobodnego dysponowania udziałami [zasobami], jeśli tylko nie wiąże się to z przymusem lub oszustwem”. Tak jak u Kanta, jednostka jest celem, a nie tylko środkiem. Tymczasem redystrybucja zakłada traktowanie niektórych jako zasobów dla innych. Ponieważ jednostki mają prawo dysponować swoją własnością wedle własnego uznania, interwencjonizm państwowy jest równoznaczny z pracą przymusową – stanowi nie tyle pogwałcenie zasady efektywności, ile fundamentalnych praw moralnych. Z takich sformułowań nietrudno już wyprowadzić niezgodę na dotacje wyrównujące pozycję finansową samorządów. Podobne stanowisko prezentuje postawa neokonserwatywna, wychodząc jednak z odmiennych założeń. Dla neokonserwatystów rynek narzuca pozytywną dyscyplinę, której nie sprzyja państwo opiekuńcze (Kymlicka 1998, s. 112).

Jeszcze inną koncepcję, wywodzącą się z **liberalnego egalitaryzmu**, promuje Rawls (1971), jeden z najbardziej znanych teoretyków sprawiedliwości. Jego zdaniem redystrybucja jest uprawniona (nie jak według libertarian lub neokonserwatystów), ale nie zawsze (jak w klasycznym podejściu egalitarnym) i nie wtedy, kiedy służy poprawie całkowitej użyteczności (jak w stanowisku utylitarnym), ale wtedy, kiedy służy najsłabszym. Stanowisko takie oznaczone jest na rys. 1 punktem R. Według Rawlsa traktujemy jednostki jako równe nie wtedy, kiedy usuwamy wszystkie nierówności, lecz wtedy, gdy usuwamy te nierówności, które kogoś krzywdzą. Tzw. druga zasada Rawlsa mówi, że „nierówności społeczne i ekonomiczne mają być tak ułożone, aby: (a) były z największą korzyścią dla najbardziej upośledzonych” (...). Parafrazując przykład przytoczony dla ilustracji tej zasady przez Kymlicę (1998), wyobraźmy sobie trzy następujące schematy opisujące dystrybucję zasobów będących w posiadaniu jednostek przestrzennych:

- (1) 10 : 8 : 1;
- (2) 9 : 8 : 3;
- (3) 8 : 4 : 4.

Jeżeli przyjmiemy, że układ pierwszy jest pierwotny (przed zastosowaniem jakichkolwiek zewnętrznych mechanizmów redystrybucji), libertarianin wybrałby właśnie ten układ. Utylitarysta optowałby za układem (2). Strategia Rawlsa nakazuje zaś wybrać tę trzecią możliwość, zwaną czasem „zasadą maksyminu”.

Nie jest tu moim celem argumentowanie za którąś z przedstawionych powyżej racji. Warto jednak zdawać sobie sprawę z tego, że dyskusje na temat subwencji wyrównawczej oraz sposobów dotowania samorządów są zawsze osadzone w określonych systemach wartości, choć wartości te nie są zazwyczaj otwarcie wyrażane, a nawet nie są na ogół w sposób świadomy przemyślane i przyjęte przez uczestników sporów i decydentów.

### Typy transferów zasilających budżety samorządowe

Klasyfikacja transferów może być przeprowadzona na podstawie różnych kryteriów. Jeśli chodzi o przeznaczenie, możemy je podzielić na:

- **subwencje** – a zatem transfery nie przeznaczone na konkretny cel, o których wykorzystaniu decyduje samorząd;
- **dotacje celowe** – przekazywane z budżetu państwa, budżetów innych samorządów lub z innych źródeł (np. fundusze celowe, takie jak fundusze ochrony środowiska) z przeznaczeniem na konkretny cel.

Z punktu widzenia metody alokacji transferów można je podzielić na:

- oparte na subiektywnych decyzjach podejmowanych przez urzędników (lub polityków) rozdzielających środki;
- oparte na zestawie zobiektywizowanych, mierzalnych kryteriów redukujących do minimum subiektywizm decyzji.

Temu drugiemu podejściu zarzuca się niekiedy fragmentaryczność i niepełną przystawalność stosowanych wskaźników (kryteriów) do rzeczywistych, często bardzo specyficznych, potrzeb jednostek samorządu terytorialnego. W związku z tym niektórzy praktycy postulują szerokie stosowanie kryteriów o charakterze subiektywnym. Należy się zgodzić, że żaden system pomiaru potrzeb nie jest doskonały i że w funkcjonujących w praktyce kryteriach rozdziału transferów można wskazać przypadki krzywdzące lub nadmiernie faworyzujące niektóre samorządy. Z drugiej jednak strony o wiele cięższe zarzuty można postawić przed systemem opierającym się na decyzjach subiektywnych:

- są one podatne na manipulacje o charakterze politycznym (np. rząd wspiera swoich sojuszników w samorządach);
- nie są przejrzyste – nie da się precyzyjnie odpowiedzieć na pytanie, dlaczego dany samorząd otrzymał wsparcie w takiej właśnie wysokości;
- ze swej natury są niestabilne – nie da się przewidzieć wysokości transferów, jakie jednostka samorządu otrzyma w kolejnym roku. Utrudnia to racjonalne planowanie finansowe.

Argumenty te sprawiają, że systemy oparte na nawet niedoskonałych, ale precyzyjnie mierzalnych i przejrzystych kryteriach należy ocenić wyżej. Wśród takich systemów opartych na zobiektywizowanych kryteriach można z kolei wyróżnić dwa rodzaje systemów transferów:

- **ryczałtowe** (*lump-sum grants*) – według zestawu wskaźników dotyczących np. lokalnej bazy podatkowej, sytuacji społecznej i ekonomicznej oblicza się sumę transferu dla poszczególnych samorządów. Najprostszy przykład takiego systemu to transfery przekazywane proporcjonalnie do liczby mieszkańców, w praktyce jednak stosuje się na ogół bardziej złożone kryteria;
- **proporcjonalne** (*matching grants*) – wysokość przekazywanych środków uzależniona jest od wysiłku ponoszonego przez społeczność lokalną. W uproszczeniu – im więcej środków wykłada samorząd, tym większe może dostać dofinansowanie.

Oba te systemy mają różne skutki makro- i mikroekonomiczne. Rozważmy najpierw związek z zasadą równości poziomej. Załóżmy, że mamy do czynienia z trzema jednostkami, których potrzeby wydatkowe i koszty jednostkowe świadczonych usług są równe. Przyjmijmy także, że podatek lokalny ma charakter proporcjonalny w stosunku do wartości bazy podatkowej. Załóżmy również, że system transferów dąży do pełnej implementacji zasady równości poziomej, a zatem wyrównywanie jest całkowite (uchylenie powyższych założeń nie zmienia istoty zaprezentowanego dalej rozumowania, a jedynie dodatkowo je komplikuje). Przyjmijmy również, że rozkład bazy podatkowej między trzema jednostkami jest taki jak w tabeli 1.

Przy pewnej wyjściowej (standardowej) stawce podatku lokalnego zasada równości poziomej jest zachowana. Założeniem subwencji (dotacji) proporcjonalnej (odnoszonej do wysiłku społeczności lokalnej) jest, by dwukrotne zwiększenie wysiłku podatkowego dawało w efekcie dwukrotne zwiększenie środków, które można przeznaczyć na konsumpcję zbiorową. W przypadku

Tab. 1. Wpływ dotacji ryczałtowych i proporcjonalnych na zasadę równości poziomej

	Baza podatkowa	Stawka podatku	Dochód z podatku	Dotacja	Dochód z podniesionego podatku (10%)	Dotacja w systemie		Łączny dochód przy transferze w systemie	
						ryczałtowym	proporcjonalnym	ryczałtowym	proporcjonalnym
A	1000	5	50	0	100	0	0	100	100
B	750	5	37	13	75	13	25	88	100
C	200	5	10	40	20	40	80	60	100

systemu ryczałtowego wysokość subwencji nie zmienia się bez względu na lokalny wysiłek podatkowy. Z punktu widzenia zasady równości poziomej można więc postawić zarzut – w przykładzie z tab. 1, że jednostka C mimo podniesienia poziomu opodatkowania w tym samym stopniu co w jednostce A ma łączne dochody znacznie niższe od jednostki A.

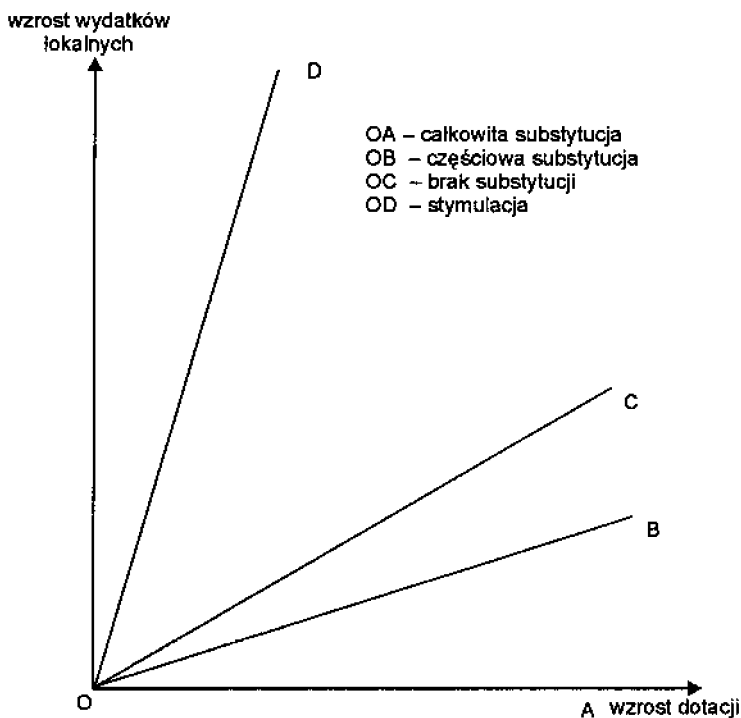
Przykład z tab. 1 jest być może stosunkowo mało rażący zwłaszcza dla tych, którzy znaczną wagę przywiązują do przytaczanych wcześniej argumentów przeciwko wyrównywaniu sytuacji finansowej. Jednak sytuacja wygląda analogicznie w przykładzie przytoczonym w tab. 2, w którym jednakowe obniżenie stawki opodatkowania prowadzi do tego, iż jednostka uboższa, dzięki systemowi dotacji (subwencji) wyrównawczej, ma łączne dochody wyższe od jednostki z wyższą bazą podatkową. Należy też podkreślić, że przykład opisany w tab. 2 jest znacznie bliższy konstrukcji subwencji wyrównawczej dla gmin w Polsce.

Tab. 2. Wpływ dotacji ryczałtowych i proporcjonalnych na zasadę równości poziomej – przykład 2

	Baza podatkowa	Stawka podatku	Dochód z podatku	Dotacja	Dochód z podniesionego podatku (2%)	Dotacja w systemie		Łączny dochód przy transferze w systemie	
						ryczałtowym	proporcjonalnym	ryczałtowym	proporcjonalnym
A	1200	5	60	0	24	0	0	24	24
B	600	5	30	30	12	20	12	32	24
C	200	5	10	50	4	50	20	54	24

Ważną implikacją makroekonomiczną transferów o charakterze proporcjonalnym jest wzmaganie skłonności do zwiększania wydatków publicznych. Hipotezę wpływu różnego rodzaju transferów na wielkość wydatków publicznych badał Boyne (1990). W jaki sposób na wzrost (lub spadek) transferów zareagują władze samorządowe? Czy wzrost otrzymywanej subwencji będzie okazją do obniżenia podatków lokalnych, czy też zostanie wykorzystany do podniesienia budżetu? Na rys. 2 widać kilka założonych przez Boyne'a teoretycznych relacji między zmianą transferów i wielkością wydatków lokalnych.





Rys. 2. Wpływ wzrostu dotacji na zmiany wydatków lokalnych

Źródło: Boyne 1990.

W przypadku dotacji (subwencji) o charakterze ryczałtowym rozumowanie teoretyczne prowadzi nas do oczekiwania przynajmniej częściowej substytucji dochodów własnych przez transfery zewnętrzne (a zatem wzrost subwencji będzie prowadził przynajmniej do niewielkiego obniżenia podatków lokalnych). Przy zastosowaniu systemu proporcjonalnego możemy oczekiwać efektu w postaci stymulacji poziomu wydatków lokalnych. Test empiryczny przeprowadzony przez Boyne'a potwierdził te założenia. W przypadku subwencji ryczałtowej można było zaobserwować mechanizm częściowej substytucji. Jej stopień był większy w przypadku spadku niż wzrostu transferów. Spadek subwencji o 1 powodował spadek wydatków o 0,24, zaś wzrost subwencji o 1 prowadził do wzrostu wydatków o 0,77.

A zatem o ile system proporcjonalny prezentuje się korzystniej z punktu widzenia zachowania zasady równości poziomej, o tyle system ryczałtowy jest bezpieczniejszy z punktu widzenia celów polityki fiskalnej i antycyklicznej. Wyjaśnia to, dlaczego w praktyce systemy ryczałtowe spotykamy znacznie częściej. Systemy o charakterze proporcjonalnym stosowane są w stosunkowo niewielkich programach dotacji celowych. Dotacje proporcjonalne szczególnie często wykorzystywane są do wsparcia programów inwestycyjnych. W tym przypadku zasada wspierania lokalnego wysiłku podatkowego znajduje dużą

akceptację, a negatywny wpływ na parametry makroekonomiczne w przypadku stymulowania wydatków majątkowych jest minimalny.

### Transfery wyrównawcze – typy wyrównywania

Najprostsze systemy subwencji wyrównawczych ograniczają się do **wyrównywania bazy dochodowej**. Rozkład przestrzenny lokalnej bazy podatkowej jest nierównomierny, a zatem wyrównywanie ma wspomagać te jednostki, które dysponują niższą bazą podatkową. Można wyróżnić dwa systemy wyrównywania:

- wyrównywanie pionowe – w którym samorzady o najniższym potencjale finansowym wspierane są środkami przekazywanymi przez władze wyższego szczebla (najczęściej przez budżet państwa);
- wyrównywanie poziome – w którym samorzady najzamożniejsze dzielą się swymi dochodami z biedniejszymi jednostkami. Ten sposób wyrównywania bywa czasem określany w literaturze mianem „podatku Robin Hooda”, polskim terminem określającym to zjawisko mógłby być „podatek janosikowy”.

Jak zobaczymy dalej, wśród krajów europejskich o wysokim stopniu wyrównywania (system subwencji zakłada pełną równość poziomą) pierwszy z tych systemów obowiązuje np. w Wielkiej Brytanii, a drugi ma dominujące znaczenie w Szwecji.

Wyrównywanie biorące pod uwagę jedynie bazę dochodową ma jednak istotne ograniczenia i nie spełnia oczekiwań teoretycznych sformułowanych na początku niniejszego rozdziału. Nie bierze bowiem pod uwagę tego, że w poszczególnych jednostkach samorządowych **zróżnicowany jest popyt na różnego rodzaju dobra publiczne i inne usługi świadczone przez samorząd**. Nie chodzi przy tym o zróżnicowanie wynikające z odmienności w preferencjach społeczności lokalnych, lecz o będące skutkiem obiektywnych różnic w warunkach lokalnych. Dla zilustrowania tego zjawiska posłużymy się kilkoma przykładami:

*Przykład 1. Odsnieżanie dróg lokalnych i regionalnych.* Zapotrzebowanie na tę usługę będzie różne w zależności od warunków klimatycznych i topograficznych. Na przykład w gminach nizinnych będzie znacznie mniejsze niż w gminach górskich, gdzie opady śniegu są częstsze i większe, a jazda po nieodsnieżonych drogach sprawia większe trudności.

*Przykład 2. Usługi w zakresie opieki nad ludźmi starymi i przewlekłe chorymi.* Zapotrzebowanie na te usługi w oczywisty sposób zależne jest od struktury wieku ludności.

*Przykład 3. Służba zdrowia.* Wiadomo, że częstotliwość korzystania ze służby zdrowia jest wyraźnie wyższa w przypadku małych dzieci, kobiet w wieku rozrodczym i – przede wszystkim – osób w wieku podeszłym. A zatem potrzeby wydatkowe będą różne w zależności od struktury wieku, a także być może od innych czynników, które wpływają na poziom zachorowalności – np. od zanieczyszczenia środowiska.

*Przykład 4. Utrzymanie i oczyszczanie ulic.* Potrzeby będą większe tam, gdzie większa jest liczba użytkowników i większe zatłoczenie, a więc przede wszystkim w dużych miastach będących regionalnymi centrami (o specyficznych potrzebach wydatkowych wielkich miast będzie mowa dokładniej w odrębnym rozdziale).

Niewzięcie pod uwagę tego typu czynników w istotny sposób wypaczyłoby system wyrównywania.

Trzeci element, który powinien być brany pod uwagę przy konstrukcji systemu wyrównywania, to **zróżnicowanie kosztów jednostkowych wykonywanych usług**. I znowu, nie chodzi o zróżnicowanie wynikające z różnej efektywności działania, a o takie, które wiąże się z obiektywnie panującymi warunkami zewnętrznymi. Także i w tym przypadku posłużymy się kilkoma przykładami ilustrującymi omawiane zjawisko.

*Przykład 1. Oświata na poziomie podstawowym.* Koszty jednostkowe (w przeliczeniu na jednego ucznia) utrzymania szkół podstawowych będą inne w mieście o zwartej zabudowie, a inne w rzadko zaludnionej i mającej rozproszoną zabudowę gminie wiejskiej. W tym ostatnim przypadku trzeba albo organizować kosztowne dojazdy uczniów do centralnie położonej szkoły, albo też utrzymywać nieduże szkoły w poszczególnych wioskach. W tym ostatnim rozwiązaniu będą istniały małe klasy, a liczba nauczycieli w stosunku do liczby uczniów będzie relatywnie wysoka. W każdym z tych rozwiązań koszty w przeliczeniu na jednego ucznia będą wyższe niż w mieście.

*Przykład 2. Budowa nowej drogi.* W dużym mieście, w którym ceny gruntów są bardzo wysokie, koszt wykupienia działek od obecnych właścicieli będzie stanowił znaczną część wartości całej inwestycji. Spowoduje to wyższe koszty jednostkowe (np. w przeliczeniu na kilometr wybudowanej drogi) niż w peryferyjnie położonej gminie wiejskiej.

Kryteria, na których podstawie dokonujemy alokacji subwencji/dotacji, powinny spełniać kilka warunków:

- związek stosowanych kryteriów z możliwościami finansowymi, potrzebami w zakresie wydatków lub kosztami jednostkowymi usług lokalnych powinien być dobrze ugruntowany teoretycznie i istotny statystycznie;
- zmienne te powinny w istotny sposób różnicować zbiorowość jednostek samorządu terytorialnego. Nie ma sensu „zamulanie” systemu zmiennymi, których wartości nie różnią się istotnie w populacji samorządów;
- podobnie, uwzględniane zmienne nie powinny być między sobą skorelowane, co prowadziłoby do powielania tych samych informacji (i niepotrzebnej komplikacji systemu);
- uwzględniane zmienne powinny być mierzalne, a dane powinny być dostępne;
- wykorzystywane kryteria powinny być odporne na manipulacje statystyczne przez zainteresowanych otrzymaniem wyższych środków. I tak np. w służbie zdrowia system szwedzki (jeden z najbardziej rozbudowanych systemów oceny potrzeb w tej dziedzinie) zaleca stosowanie takich zmiennych, jak:

struktura wieku ludności, standaryzowany ze względu na strukturę wieku współczynnik zgonów, zmienne ilustrujące zanieczyszczenie środowiska (Boalt 2000). Odradza się natomiast stosowanie takich zmiennych, jak: liczba zachorowań na poszczególne choroby, liczba pacjentów w szpitalu, liczba pacjentów w ośrodkach służby zdrowia. Okazuje się bowiem, że prowadzący statystykę medyczną potrafią znakomicie manipulować tego typu wskaźnikami, o ile tylko może to prowadzić do otrzymania wyższej dotacji;

- system powinien być neutralny ze względu na lokalną politykę finansową (podatkową). Przy przyjęciu proporcjonalnego systemu transferów zwiększony wysiłek podatkowy społeczności lokalnej premiowany jest zwiększoną subwencją (dotacją). Jednak gdybyśmy np. brali pod uwagę rzeczywisty poziom dochodów własnych samorządu (a nie wielkość lokalnej bazy podatkowej), prowadziłyby to do sytuacji, w której zmniejszenie wysiłku podatkowego premiowane byłoby zwiększoną subwencją wyrównawczą. niesprawiedliwość takiego rozwiązania nie wymaga dodatkowego uzasadnienia.

### **Przykłady systemów subwencji i dotacji w krajach europejskich**

W większości krajów Europy Zachodniej w ciągu ostatnich 20 lat obserwowaliśmy tendencję do wzrostu znaczenia subwencji, które często zastępowały istniejące wcześniej liczne dotacje celowe. Proces taki obserwowany był m.in. w krajach skandynawskich (por. Back et al. 2002; Blair 1993; Hansen 1988; Jonsson 1988). Można jednak odnaleźć także kraje, w których udział dotacji celowych w transferach do budżetów samorządowych jest znaczny – np. Austria i Holandia (Blair 1993).

Rekomendacja Komitetu Ministrów działającego przy Radzie Europy sugeruje, że „system wyrównywania powinien umożliwić samorządom dostarczanie podobnej ilości i jakości usług przy ustaleniu podatków lokalnych na zbliżonym poziomie” (por. Blair 1993). Jest to więc sformułowanie bardzo przypominające teoretyczną zasadę równości poziomej. Przeprowadzona przez Blaira (1993) charakterystyka systemów wyrównywania sytuacji finansowej samorządów w krajach europejskich pozwala na kilka obserwacji o charakterze uogólniającym:

- bez względu na wybór systemu podatkowego zróżnicowanie lokalnej bazy podatkowej jest znaczne. Stosunek „dochodu do opodatkowania” w najbogatszym i najbiedniejszym samorządzie wynosi np. w Anglii 14, w Szwecji 2,2, a w Norwegii 2,8. Jednak systemy stosowane w większości krajów europejskich starają się uwzględniać nie tylko zróżnicowanie lokalnej bazy podatkowej, ale także różnice w zapotrzebowaniu i kosztach jednostkowych dostarczania usług lokalnych;
- zadanie wyrównywania różnic stawia się zazwyczaj przed subwencjami, podczas gdy dotacje celowe spełniają inne funkcje. Są jednak wyjątki od tej reguły, kiedy to dotacja pełni funkcję wyrównującą;

- w niektórych krajach poszczególne aspekty wyrównywania (bazy podatkowej, potrzeb, uzasadnionych kosztów) zawarte są w jednym, zintegrowanym systemie alokacji subwencji – tak jest np. w Wielkiej Brytanii i w Niemczech. W innych – np. w Danii i Norwegii – wyrównywanie dostosowane do zróżnicowanych potrzeb i wyrównywanie wielkości lokalnej bazy podatkowej przeprowadzane jest oddzielnie;
  - systemy wyrównywania finansowane są zazwyczaj przez środki z budżetu państwa, jednak w niektórych krajach (Dania, Szwecja) większa część pochodzi z tzw. wyrównywania poziomego, to znaczy finansowana jest przez wpłaty pochodzące od zamożniejszych samorządów;
  - w niektórych krajach system subwencji zakłada pełne wyrównywanie możliwości finansowych samorządów (np. Anglia), podczas gdy w innych zakłada się tylko częściowe wyrównywanie (np. w Danii – 45% różnicy w stosunku do przeciętnej wartości dla gmin i 80% dla powiatów, w Norwegii – do 85% średniej krajowej);
  - w niektórych krajach ocena zróżnicowania uzasadnionych kosztów jednostkowych wykonywania usług oparta jest na „zewnątrznych” kryteriach obiektywnych. Klasycznym przykładem może być uwzględnianie różnic klimatycznych (np. długości zalegania pokrywy śnieżnej) w krajach skandynawskich. Alternatywnym, upraszczającym rozwiązaniem jest system włoski, który odnosi się do rzeczywistych, przeciętnych dla jakiejś grupy gmin kosztów jednostkowych i w tym sensie uwzględnia „koszty standardowe”;
  - zróżnicowana jest liczba kryteriów, które stosowane są w formule alokacji subwencji. Blair rozróżnia trzy podejścia:
    - perfekcjonistyczne – w którym stosuje się wiele różnych wskaźników mających obrazować potrzeby i koszty usług w różnych miejscach. Przykładem tego podejścia są systemy brytyjski, szwedzki, duński, norweski;
    - takie, w których stosuje się mniejszą liczbę kryteriów, ale uznanych za kluczowe – np. Niemcy, Holandia, Belgia, Portugalia;
    - uproszczone, w których zasadniczym kryterium jest liczba mieszkańców – np. Hiszpania, Włochy, Grecja.
- Można zauważyć, o czym nie pisze Blair, że bardziej skomplikowane systemy występują przede wszystkim w krajach, w których stopień decentralizacji funkcjonalnej jest większy. Jeżeli samorzady odpowiadają za dużą część społecznie istotnych funkcji, upraszczanie systemu subwencji staje się bardziej ryzykowne. Jeżeli natomiast samorzady dysponują niewielką częścią pieniędzy publicznych, komplikacja zestawu kryteriów decydujących o alokacji środków z subwencji i dotacji wydaje się niepotrzebna;
- w niektórych krajach systemy subwencji włącza się do polityki regionalnej państwa. W Niemczech specjalne preferencje dotyczą regionów przeżywających trudności gospodarcze, takich jak np. proces restrukturyzacji górnictwa. W Portugalii 5% subwencji alokowane jest zależnie od wartości indeksu rozwoju społeczno-gospodarczego jednostki samorządowej. Częściej jednak

polityka regionalna znajduje odbicie w dotacjach celowych, zwłaszcza tych przeznaczonych na wspieranie inwestycji – tak jest np. we Francji i w Irlandii.

W dalszej części rozdziału omówimy dokładniej systemy subwencji w wybranych krajach różniących się strukturą instytucjonalną i funkcjonalną samorządu oraz podejściem do wyrównywania różnic między jednostkami samorządowymi. Będą to:

- Dania – reprezentująca system skandynawski,
- Wielka Brytania,
- Holandia – kraj, w którym subwencje i dotacje odgrywają wyjątkowo dużą rolę w finansowaniu zadań samorządu,
- Francja i Hiszpania – reprezentujące południowoeuropejski typ samorządu lokalnego.

## Dania

Wielkość subwencji i dotacji przekazywanych w każdym roku samorządom jest przedmiotem corocznych negocjacji (odbywających się w czerwcu) pomiędzy rządem i związkiem samorządów lokalnych (Pedersen 2002). Środki na wyrównywanie w znacznej części (85%) pochodzą z mechanizmu poziomego – z wpłat od najzamożniejszych jednostek. System subwencji wyrównawczej bierze pod uwagę zarówno różnice lokalnej bazy podatkowej, jak i zróżnicowane potrzeby wydatkowe. System transferów składa się z czterech części (*Limitations of Local Taxation...* 1998):

- 1) subwencja wyrównująca potrzeby wydatkowe,
- 2) subwencje wyrównujące bazę podatkową,
- 3) subwencja ogólna,
- 4) różne dotacje celowe.

Ad 1). Pod uwagę bierze się strukturę wieku (80% wagi przy alokacji subwencji) i czynniki społeczne (waga 20%). W tym pierwszym przypadku uwzględnia się specyficzne potrzeby wydatkowe związane z następującymi grupami wiekowymi: 0–6 lat (opieka przedszkolna), 7–16 lat (szkoły), 65–74, 75–85 i powyżej 85 lat (opieka nad ludźmi starszymi w ich miejscu zamieszkania, domy spokojnej starości). Czynniki społeczne podsumowane są w tab. 3.

Ad 2). Wyrównywanie zależy od podstawy opodatkowania (wyrażonej w przeliczeniu na głowę mieszkańca) nieruchomości i dochodów osobistych. System jest w zasadzie samofinansujący – wpłaty z jednostek są przeznaczane na subwencje dla samorządów uboższych. Dla gmin wysokość subwencji oblicza się w następujący sposób:

$$\text{subwencja} = (\text{LB} - \text{PB}) \times \text{SS} \times 0,45,$$

gdzie:

LB – lokalna baza podatkowa (*per capita*)

PB – przeciętna baza podatkowa w kraju

SS – standardowa stawka podatków lokalnych.

Tab. 3. Czynniki społeczne uwzględniane do obliczania subwencji wyrównującej potrzeby wydatkowe w Danii (wagi stosowane do obliczania „indeksu sytuacji społecznej”)

	Gminy	Obszar metropolitalny Kopenhagi	Powiaty
Liczba dzieci w rodzinach niepełnych	32,5%	32,5%	50%
„Kryterium rezydencjalne” (stare domy, mieszkający w wynajmowanych domach)	25%		
Liczba mieszkańców w domach wynajmowanych		20%	
Liczba bezrobotnych w wieku 20–59 lat	25%	25%	
Liczba imigrantów	10%	10%	
Liczba mieszkańców w wieku 25–49 lat z wykształceniem podstawowym lub niższym		12,5%	
Liczba mieszkańców obszarów z poważnymi problemami społecznymi	7,5%		
Liczba samotnych mieszkańców powyżej 65 roku życia			50%

Źródło: *Limitations of Local...* 1998.

System stosowany w Kopenhadze i powiatach duńskich jest podobny, z tym że stopień wyrównywania wynosi nie 0,45, ale jest wyższy – ok. 0,8.

Dodatkowo istnieje subwencja wyrównawcza dla gmin z niską bazą podatkową; otrzymują ją samorzady, w których wyrażona na głowę mieszkańca podstawa opodatkowania jest niższa niż 90% średniej krajowej. Gminy te dostają dodatkowe środki w wysokości 40% różnicy między bazą podatkową *per capita* i 90% średniej krajowej. W sumie więc najbiedniejsze gminy otrzymują wyrównanie do wysokości 85% różnicy pomiędzy ich bazą podatkową a poziomem wyznaczonym przez 90% średniej krajowej.

Ad 3). Subwencja ogólna jest w zasadzie rozdzielana proporcjonalnie do lokalnej bazy podatkowej, a więc jest instrumentem zasady równości pionowej, nie ma zaś związku z równością poziomą.

## Wielka Brytania

Do lat osiemdziesiątych obowiązujący w Wielkiej Brytanii system *Rate Support Grant* miał charakter subwencji proporcjonalnej (Newton, Karran 1985). Zwiększony wysiłek podatkowy wynagradzany był wyższą subwencją. Wzrost następował jednak tylko do pewnego punktu, który był uważany za początek nadmiernego obciążenia podatników. Po przekroczeniu tej wartości subwencja przestawała rosnąć. Obowiązujący obecnie *Revenue Support Grant* (RSG) ma charakter subwencji ryczałtowej wyliczanej na podstawie złożonego systemu *Standard Spending Assesment* (Standardowej Oceny Potrzeb Wydatkowych – SSA)<sup>3</sup>.

Tab. 4. SSA (Standardowa Ocena Potrzeb Wydatkowych) dla samorządów angielskich w roku finansowym 1996–1997

	SSA dla poszczególnych usług (mln funtów)	Procent całości
Oświata	17764,2	44,2
Opieka społeczna	6908,6	17,2
Policja	3001,5	7,5
Straż pożarna	1185,0	3,0
Utrzymanie dróg	1759,0	4,4
Wszystkie pozostałe zadania bieżące	7397,0	18,4
Finansowanie inwestycji	2142,1	5,3
Razem	40157,4	100,0

Źródło: *Guide to the SSA...*, 1998.

SSA odpowiada łącznie kwocie, jaką według rządu władze samorządowe powinny wydawać na wszystkie świadczone usługi, która będzie finansowana z podatku lokalnego (*council tax*), udziału w podatku od nieruchomości związanych z działalnością gospodarczą (*National Non-Domestic Rate*) oraz subwencji (RSG). SSA kalkuluje się oddzielnie dla poszczególnych zadań wykonywanych przez samorzady (por. tab. 4). SSA nie jest wytyczną co do wydatków ponoszonych przez poszczególne samorzady na konkretne funkcje. Samorząd decydując o wysokości podatku lokalnego obowiązującego na danym terenie, może zbierać do budżetu mniej lub więcej środków, niż by to wynikało z kalkulacji SSA. Ponadto władze lokalne mają prawo do autonomicznych decyzji w zakresie podziału środków na poszczególne zadania. Mimo więc że

<sup>3</sup> Bardziej szczegółowe omówienie tego systemu w języku polskim – por. Swianiewicz 1998. Por. także wydawane corocznie przez Chartered Institute for Public Finance and Accountancy „Guides to the SSA”.



SSA obliczana jest oddzielnie dla poszczególnych sektorów wynikająca z tych kalkulacji subwencja ma charakter ogólny i może być dowolnie wykorzystana.

Subwencja RSG ma charakter wyrównawczy i skonstruowana jest tak, że jeśli wszystkie samorzady wydatkowałyby środki na poziomie określonym przez SSA, to wysokość podatku lokalnego mogłaby być taka sama w całym kraju. System ten zakłada zatem pełne wyrównywanie. Subwencję należną jednostce samorządowej można obliczyć według następującego wzoru:

$$RSG(i) = SSA(i) - NNDR(i) - CT(i),$$

gdzie:

- RSG(*i*) – subwencja należna samorządowi *i*,  
 SSA(*i*) – standardowa ocena potrzeb wydatkowych w jednostce *i*,  
 NNDR(*i*) – udział w podatku od nieruchomości związanych z działalnością gospodarczą otrzymywany przez jednostkę *i*,  
 CT(*i*) – wpływy z podatku lokalnego, jakie uzyskałaby jednostka *i*, stosując standardową stawkę podatku.

Tak więc im wyższa SSA dla danego samorządu i im niższa baza podatkowa, tym więcej środków uzyskuje on w ramach subwencji. Ten pierwszy element wiąże wysokość subwencji z oceną zróżnicowania potrzeb wydatkowych, a drugi z wyrównywaniem bazy dochodowej. Tab. 5 ilustruje tę zależność na przykładzie dwóch gmin z bardzo podobną liczbą mieszkańców, ale z różnymi potrzebami wydatkowymi i różnym poziomem zamożności wyrażanym przez wielkość lokalnej bazy podatkowej.

Tab. 5. Przykładowe obliczenie subwencji RSG na rok 1996–1997 w dwóch obszarach metropolitalnych

	Solihull	Gateshead	Różnica: Gateshead minus Solihull
Liczba mieszkańców	202 021	202 444	423
Lokalna podstawa opodatkowania – liczba nieruchomości przeliczonych jako nieruchomości klasy D <sup>4</sup>	72 247	55 759	–18 488
SSA na 1996–1997 (mln funtów)	136,3	158,1	21,8
<i>Minus</i>			
Dochód z udziału w podatku od nieruchomości związanych z działalnością gospodarczą (mln funtów)	47,0	47,1	0,1

<sup>4</sup> Zob. opis brytyjskiego podatku lokalnego w: Swianiewicz 2002.

cd. tab. 5

<i>Minus</i>			
Dochód z podatku lokalnego przy założeniu stawki 506,29 funtów za nieruchomości w klasie D (mln funtów)	37,6	28,2	-9,4
<i>Równa się</i>	=	=	
Subwencja (RSG) (mln funtów)	51,7	82,7	31,1
Subwencja na jednego mieszkańca (funt)	256	409	153

Źródło: *Guide to the SSA...*, 1998.

Lista kryteriów uwzględnianych przy obliczaniu SSA jest długa, a sposób wyliczeń – skomplikowany. W najogólniejszym ujęciu można powiedzieć, że sposób wyznaczania SSA oparty był na licznych analizach regresji, w których poszukiwano czynników wyjaśniających historyczne zróżnicowanie kosztów świadczenia usług przez samorządy w różnych częściach kraju. Przykładowe czynniki uwzględniane w systemie brytyjskim wymienione są poniżej.

- Oświata. SSA wyznaczana jest oddzielnie dla dziedzin oświaty przedszkolnej, podstawowej, ponadpodstawowej, uczniów powyżej 16 lat i pozostałych zadań przy zastosowaniu następujących kryteriów:
  - liczba uczniów uczących się w szkołach, za które odpowiada samorząd,
  - liczba uczniów zamieszkałych na terenie jednostki samorządowej,
  - liczba uczniów z rodzin niepełnych,
  - liczba uczniów z rodzin otrzymujących zasiłki z pomocy społecznej,
  - liczba dzieci poniżej 16 roku życia, które urodziły się poza obszarem Wielkiej Brytanii, Irlandii, USA, dawnej Brytyjskiej Wspólnoty Narodów lub wywodzących się z rodzin, w których głowa rodziny pochodzi spoza tych obszarów,
  - gęstość zaludnienia (niska gęstość powoduje wyższe koszty jednostkowe),
  - liczba bezpłatnych posiłków wydawanych w szkole,
  - korekta kosztów dla danego obszaru (uwzględniająca np. wyższe wynagrodzenia w Londynie).
- Opieka społeczna. SSA obliczana jest oddzielnie dla opieki nad dziećmi, nad osobami starszymi przebywającymi w domach opieki, osobami starszymi w ich własnych domach i pozostałej opieki społecznej. Uwzględniane są następujące kryteria:
  - liczba dzieci w wieku od 0 do 17 lat,
  - dzieci w rodzinach niepełnych,
  - dzieci z rodzin wynajmujących mieszkania (a niebędących właścicielami tych mieszkań),
  - dzieci w gospodarstwach domowych otrzymujących zasiłek z pomocy społecznej,

- liczba rodzin bezdomnych z dziećmi lub z kobietą w ciąży,
- liczba osób powyżej 65 roku życia,
- liczba osób w wieku 75–84 lata,
- liczba osób w wieku powyżej 85 lat,
- osoby starsze mieszkające w lokalach wynajmowanych (a nie własnych),
- osoby starsze mieszkające samotnie,
- osoby starsze otrzymujące zasiłek,
- osoby starsze cierpiące na choroby przewlekłe,
- osoby starsze, które nie mają współmałżonka i które nie są głowami rodziny,
- liczba rodzin współzamieszkujących z innymi rodzinami,
- dzieci w grupach etnicznych innych niż biali.
- **Policja:**
  - liczba mieszkańców w domach typu „segmenty”,
  - ludność z „obszarów problemowych” (zagrożonych przestępczością),
  - osoby mieszkające w rodzinach niepełnych,
  - gospodarstwa domowe składające się z jednej osoby,
  - rodziny wynajmujące mieszkania,
  - gęstość zaludnienia,
  - długotrwałe bezrobocie.
- **Straż pożarna:**
  - liczba mieszkańców,
  - fizyczna specyfika danego obszaru,
  - liczba wezwań do pożaru i fałszywych wezwań, liczba wezwań do wykonania specjalnych zadań w związku z wypadkami drogowymi, kolejowymi, lotniczymi oraz przeciekami i wyciekami,
  - zakres pracy przy egzekwowaniu przestrzegania przepisów przeciwpożarowych,
  - potrzeby w zakresie szkoleń przeciwpożarowych,
  - koszty emerytur dla strażaków.
- **Útrzymanie dróg:**
  - długość sieci dróg,
  - rodzaj dróg, tj. długość dróg głównych i innych,
  - długość dróg na terenach zabudowanych i niezabudowanych (na terenach zabudowanych potrzeby są większe ze względu na natężenie ruchu, a także konieczność oświetlenia, koszt chodników, świateł i znaków drogowych),
  - wykorzystanie dróg (natężenie ruchu),
  - warunki klimatyczne.
- **Inne zadania bieżące:**
  - liczba potencjalnych klientów, na którą składa się:
    - a) liczba mieszkańców,
    - b) liczba dojeżdżających do pracy na terenie danej jednostki x 0,25,
    - c) średnia liczba przyjezdnych, którzy zostają na noc x 0,5,
    - d) średnia liczba przyjezdnych w ciągu dnia x 0,167,
  - gęstość zaludnienia,

- liczba osób pozostających na zasiłku dla bezrobotnych,
- liczba osób otrzymujących zasiłki mieszkaniowe,
- różnica między faktycznym wskaźnikiem zgonów osób poniżej 75 lat a wartością oczekiwaną zgonów,
- różnica między faktycznym występowaniem wśród mieszkańców przewlekłych chorób powodujących upośledzenie funkcji życiowych a ich wartością oczekiwaną,
- odsetek mieszkańców otrzymujących zasiłki z pomocy społecznej,
- odsetek mieszkańców mających złe warunki mieszkaniowe (nadmierne zagęszczenie),
- odsetek mieszkańców w mieszkaniach socjalnych,
- odsetek mieszkańców urodzonych poza obszarem Wielkiej Brytanii, Irlandii, USA, dawnej Brytyjskiej Wspólnoty Narodów.

Powyższe wyliczenia dotyczą kosztów bieżących ponoszonych przez samorządy. Potrzeby w zakresie kosztów finansowania inwestycji wyznaczane są osobno.

## Holandia

Dochody gmin holenderskich pochodzą z trzech różnych źródeł: dochody własne w postaci podatków i opłat za dostarczane usługi (16%), dotacje celowe (51%), subwencja ogólna (33%). Jak widać, transfery z budżetu państwa odgrywają więc zasadniczą rolę w finansowaniu wydatków samorządowych. System dotacji celowych jest bardzo skomplikowany – jest ich 141. Podstawowym zadaniem subwencji jest wyrównywanie możliwości finansowych poszczególnych gmin. Suma przeznaczana na wsparcie samorządów w postaci subwencji powiązana jest z wielkością budżetu państwa. Nie jest to jednak powiązanie do końca sztywne, znaczną rolę odgrywają też odbywające się co pół roku negocjacje między Związkiem Gmin i rządem.

Lista zmiennych używanych do określenia sumy należnej poszczególnym gminom obejmuje między innymi:

- wielkość lokalnej bazy podatkowej (podatek od nieruchomości),
- liczbę dzieci,
- liczbę osób starszych,
- liczbę osób osiągających niskie dochody,
- liczbę osób otrzymujących zasiłki z pomocy społecznej,
- liczbę mieszkańców zaliczanych do mniejszości etnicznych,
- liczbę potencjalnych użytkowników usług (wyznaczaną na podstawie Christallerowskiej teorii miejsc centralnych),
- powierzchnię gminy i obszar zajmowany przez wody powierzchniowe,
- liczbę mieszkań,
- powierzchnię zabudowaną,
- obecność zabudowy historycznej,
- obecność zabudowy powstałej przed 1830 r.,

- stałą wielkość subwencji zarezerwowaną dla największych miast (Amsterdam, Rotterdam, Haga, Utrecht).

System ten jest zatem znacznie prostszy niż w Wielkiej Brytanii, ale i tak dużo bardziej złożony niż obowiązujący w Polsce.

## Francja

Pomimo że tendencja do uproszczenia i konsolidacji subwencji i dotacji dla samorządów była jednym z celów reformy decentralizacyjnej w latach osiemdziesiątych, obowiązujący współcześnie system jest nadal bardzo złożony. W 1990 r. subwencje i dotacje stanowiły 27% wydatków bieżących i 18% budżetów inwestycyjnych samorządów (Le Cacheux, Tourjansky 1993). Dotacje inwestycyjne mają zazwyczaj charakter celowy. W 1996 r. system transferów dla samorządów francuskich składał się z czterech głównych elementów (ale w ramach każdego z nich można wyróżnić po kilka rodzajów subwencji i dotacji – *Limitations of Local...* 1998):

- subwencje i dotacje na zadania bieżące (prawie 50% wszystkich transferów z budżetu państwa). W ramach tej grupy można wyróżnić subwencję ogólną – DGF (*Dotation globale de fonctionnement*), obejmującą 90% wartości transferów w tej grupie, dotacje celowe płacone przez poszczególne ministerstwa, dotacje na szkoły podstawowe i kilka pomniejszych kategorii dotacji;
- subwencje i dotacje inwestycyjne (15% transferów). Wśród nich najważniejszy jest system zwrotu podatku VAT płaconego od działalności prowadzonej przez samorzady, subwencja inwestycyjna (DGE) oraz dotacje celowe płacone przez poszczególne ministerstwa;
- dotacje na zadania zlecone (10% ogółu transferów);
- rekompensaty zwolnień i ulg w podatkach lokalnych (28% ogółu transferów).

Poniżej przedstawione są w skrócie zasady alokacji kilku najważniejszych spośród tych transferów.

Subwencja DGF administrowana i rozdzielana jest przez Komisję Finansów Lokalnych, w której skład wchodzi przedstawiciele parlamentu i samorządów wszystkich szczebli. DGF składa się z następujących części:

- ryczałtowa subwencja dla gmin (90% całej subwencji dla gmin) obliczana proporcjonalnie do liczby mieszkańców,
- subwencja rozwojowa złożona z:
  - części przeznaczonej dla (wyjątkowo licznych we Francji) związków komunalnych; część ta rozdzielana jest proporcjonalnie do liczby ludności i bazy podatkowej związków;
  - „subwencji miejskiej solidarności” (DSU) przeznaczonej na poprawę warunków życia w miastach, które mają małe dochody oraz wysokie koszty świadczenia usług;
  - „subwencji solidarności wiejskiej” (DSR) przeznaczonej dla gmin liczących poniżej 10 tys. mieszkańców (w wyjątkowych sytuacjach – do 20 tys.).

Dotacje na szkoły podstawowe przeznaczone są na koszty mieszkań dla nauczycieli.

Subwencję inwestycyjną (DGE) otrzymują gminy z liczbą ludności od 2 do 20 tys. Gminy mniejsze mogą dostawać jedynie dotacje celowe na inwestycje.

## Hiszpania

W skali wszystkich jednostek samorządowych (występujących na szczeblu poniżej regionów autonomicznych) dotacje i subwencje stanowią ponad 1/3 wszystkich dochodów budżetowych (Monasterio-Escudero, Suarez-Pandiello 2002). W przypadku gmin około 3/4 sumy transferów pochodzi z subwencji ogólnej przekazywanej z budżetu państwa. Pozostała część to dotacje inwestycyjne z budżetu państwa, środki przekazywane przez regiony oraz rozdzielone w formie wyrównawczych transferów poziomych pomiędzy jednostkami samorządowymi. 70% środków z budżetu państwa przekazywanych jest proporcjonalnie do liczby ludności, ale przy uwzględnieniu różnych wag – od 1 w jednostkach liczących do 5 tys. mieszkańców do 1,85 w miastach powyżej 500 tys. mieszkańców (*Limitations of Local...* 1998). Kolejne 25% środków przekazywanych jest też w zależności od liczby mieszkańców, ale z dodaniem wagi uwzględniającej lokalny wysiłek podatkowy. Alokacja pozostałych 5% zależy od sieci szkolnej.

## Subwencje i dotacje w Polsce – ocena

Który z wymienionych na początku artykułu argumentów za istnieniem subwencji w największym stopniu wpłynął na obecny kształt regulacji prawnych w Polsce? Można przypuszczać, że chęć zapewnienia minimalnego standardu usług była najważniejszym motywem obecnego określenia charakteru subwencji oświatowej, która stanowi największy fragment systemu transferów, a w mniejszym stopniu także subwencji drogowej dla powiatów i województw. Zasada równości poziomej ma tu też spore znaczenie; w tym samym kierunku podąża logika subwencji wyrównawczej.

Nie ma wątpliwości, że argument stymulowania podaży dóbr społecznych jest ulubionym hasłem rządowej biurokracji sektorowej i stał za szybkim rozwojem dotacji celowych w latach dziewięćdziesiątych. Cel ten nie był jednak nigdy w otwarty sposób sformułowany w oficjalnych dokumentach rządowych; jest raczej efektem ubocznym pozycji biurokracji ministerialnych. Inne argumenty, takie jak redukcja negatywnych skutków niedostosowania zakresu przestrzennego oddziaływania usług do granic jednostki lokalnej, nie pojawiały się raczej w centrum myślenia o subwencjach i dotacjach w Polsce.

W praktyce jednak najważniejszym chyba motywem określania systemu subwencji była zasada równości pionowej. W przypadku części rekompensującej (zwłaszcza tam, gdzie chodzi o rekompensatę wpływów utraconych

z podatku od środków transportowych) motywacja ta jest wyrażana w najbardziej otwarty sposób, ale znajduje się również w tle definicji pozostałych części systemu transferów. Dochody własne samorządów nie są wystarczające dla wykonywania obowiązkowych zadań i dlatego wymagają wsparcia w postaci transferów. Dla reguły tej można znaleźć tylko kilka wyjątków – gmin o najwyższych dochodach własnych. Zależność ta stopniowo umacniała się w latach dziewięćdziesiątych, kiedy to przekazywano samorządom kolejne funkcje, ale dochody własne pozostawały niezmiennione (a czasami nawet się zmniejszały). Proces spadku znaczenia dochodów własnych w budżetach samorządowych jest dobrze udokumentowany we wcześniejszych publikacjach (por. np. Swianiewicz 1999; 2002).

Z powyższego opisu wynika, że obecny obraz systemu transferów jest zarówno konsekwencją świadomie podejmowanych wyborów politycznych, jak i rezultatem spontanicznego rozwoju systemu finansowania będącego wynikiem gry wpływów różnych aktorów sceny politycznej. W jaki sposób można podsumować obecny system subwencji i dotacji w Polsce? Czy spełniają one zadania stawiane przed nimi, które sformułowane zostały w części wstępnej niniejszego rozdziału, i czy nie podważają ogólnych zasad *fiscal federalism*? Zdecydowana większość transferów, w tym cała subwencja ogólna, oparta jest na zasadzie ryczałtowej. Jedyne przypadki zastosowania mechanizmu transferu proporcjonalnego to dotacje celowe na zadania inwestycyjne. Proponuję spojrzeć na to podsumowanie przez pryzmat sił i słabości obecnego systemu.

## Siła

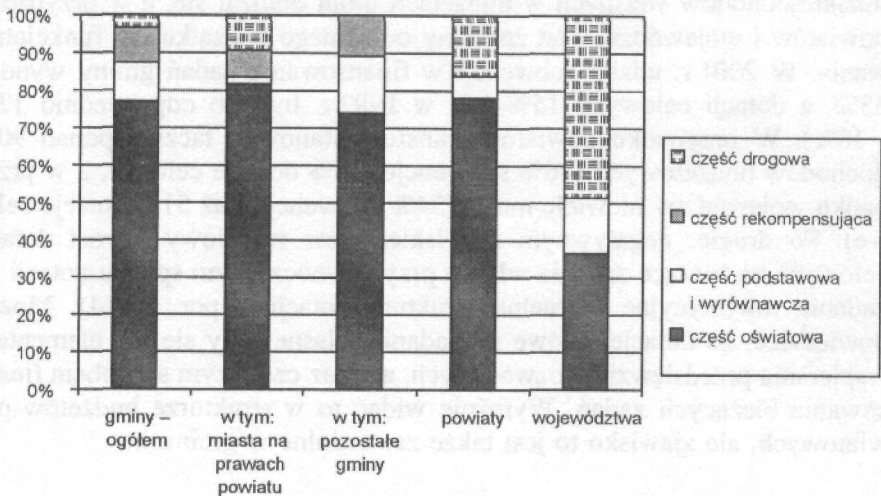
- Alokacja subwencji oparta jest na obiektywnych i mierzalnych kryteriach. Rozdział środków w tym zakresie jest zatem niezależny od subiektywnych decyzji urzędników i odporny na polityczny klientelizm. Niewątpliwie sprzyja to autentycznej demokracji i autonomii lokalnej.
- Łączna suma subwencji podlegająca corocznemu podziałowi jest precyzyjnie zdefiniowana w ustawie o dochodach j.s.t. Dzięki temu wysokość subwencji nie jest przedmiotem corocznych przetargów odbywających się przy okazji uchwalania budżetu państwa. Rząd nie może na bieżąco manipulować wielkością środków przekazywanych w formie subwencji w zależności od zmian sytuacji budżetu państwa. Trzeba zaznaczyć, że sytuacja w Polsce pod tym względem odbiega na korzyść od sytuacji w większości krajów europejskich.
- Podstawy formuły alokacji są dość stabilne. Zmiany wprowadzane w ostatnich latach miały co najwyżej drugorzędne znaczenie. Jest to podstawą stabilności finansów samorządowych i sprzyja sporządzaniu długofalowych prognoz finansowych przez samorządy.
- Umiarkowany pozostaje stopień wyrównywania sytuacji gmin zamożniejszych i mniej zamożnych, który nie zniechęca do starań o wyższą efektywność.

## Stabości

- Jedną z naczelnych zasad przyświecających systemom transferów powinna być zasada równości poziomej. Nie jest ona dostatecznie brana pod uwagę w konstrukcji subwencji, w ramach której uwzględnienie zróżnicowania potrzeb oraz kosztów jednostkowych usług lokalnych jest co najwyżej fragmentaryczne. Jest to rozwiązanie rażąco odmienne w stosunku do stosowanych w większości krajów zachodnioeuropejskich (por. rozważania na s. 108–118 niniejszego artykułu). Jedyne przykłady takiej próby uwzględnienia różnych potrzeb i kosztów w systemie transferów obowiązujących w Polsce to: 1) „wagi” używane do ustalania przeliczeniowej liczby mieszkańców we fragmencie części podstawowej subwencji dla gmin, 2) „wagi” dla gmin wiejskich stosowane przy subwencji oświatowej oraz 3) sposób rozdziału subwencji drogowej dla powiatów i województw. Przynajmniej w pierwszych dwóch wymienionych przypadkach zastosowanym rozwiązaniom można wiele zarzucić:
  - jak pokazano na rys. 3, „przeliczeniowa liczba mieszkańców” stosowana jest jedynie do rozdziału bardzo niewielkich środków. Co więcej, uwzględnienie jedynie liczby ludności, a nie funkcji miejscowości, jest nadmiernym uproszczeniem. Przykładowo, potrzeby wynikające z liczby korzystających z usług są zupełnie inne w mieście liczącym 60 tys. mieszkańców i będącym ośrodkiem regionalnym (subregionalnym), a inne w mieście podobnej wielkości położonym w granicach aglomeracji warszawskiej. Ponadto wagi użyte do obliczania przeliczeniowej liczby mieszkańców nie są oparte na żadnych badaniach, a jedynie na intuicji twórców ustawy<sup>5</sup>. Ale nawet ta niedoskonała i mająca w sumie niewielkie znaczenie konstrukcja nie jest stosowana konsekwentnie. Przykładowo, nie jest ona używana przy wyznaczaniu listy gmin, którym przysługuje subwencja wyrównawcza, ani przy wyliczaniu wpłat ponoszonych przez gminy najbogatsze;
  - waga 1,33 stosowana do kalkulacji subwencji oświatowej dla gmin wiejskich może być właściwa dla przeciętnej gminy, ale jednakowe traktowanie wszystkich jednostek wiejskich nie jest sprawiedliwe. Zupełnie inne są koszty funkcjonowania szkół na bardzo rzadko zaludnionych terenach (np. gminy bieszczadzkie, takie jak Cisna czy Lutowiska), a inne w – formalnie wiejskich – gminach podmiejskich, takich jak np. Raszyn albo Izabelin koło Warszawy. W tym pierwszym przypadku waga 1,33 może być za niska, w tym drugim nie widać przekonujących argumentów, by gminy te traktować inaczej niż jednostki miejskie.

<sup>5</sup> Szerzej o zagadnieniu zróżnicowania potrzeb wydatkowych na przykładzie wielkich miast – por. Swianiewicz 2001.



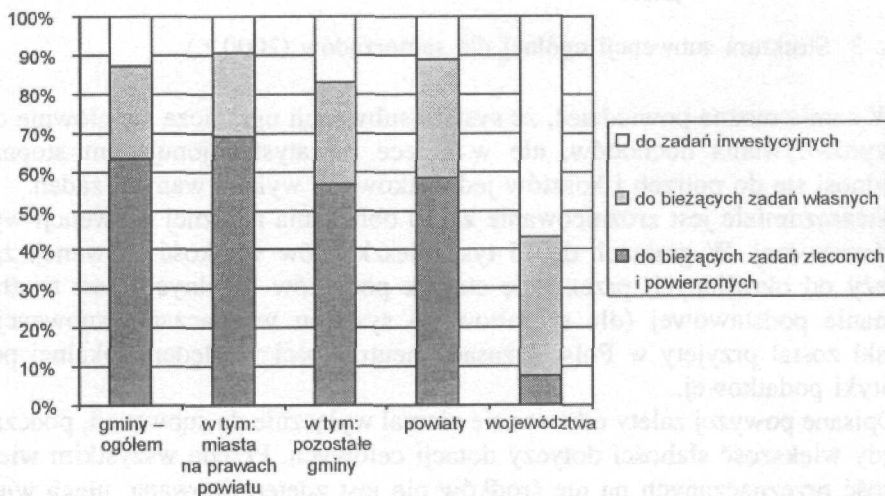


Rys. 3. Struktura subwencji ogólnej dla samorządów (2000 r.)

W sumie można powiedzieć, że system subwencji ogranicza się głównie do wyrównywania dochodów, ale w dalece niesatysfakcjonującym stopniu odnosi się do potrzeb i kosztów jednostkowych wykonywanych zadań.

- Niezrozumiałe jest zróżnicowanie zasad obliczania należnej subwencji wyrównawczej. W gminach do 15 tys. mieszkańców wielkość subwencji zależy od określanych przez radę stawek podatków lokalnych. Jest to złamanie podstawowej (dla ryczałtowego systemu wyznaczania subwencji, jaki został przyjęty w Polsce) zasady neutralności względem lokalnej polityki podatkowej.
- Opisane powyżej zalety odnoszą się niemal wyłącznie do subwencji, podczas gdy większość słabości dotyczy dotacji celowych. Przede wszystkim wielkość przeznaczanych na nie środków nie jest zdeterminowana, ulega więc silnym corocznym wahaniom i jest przedmiotem politycznych przetargów w okresie dyskusji nad budżetem państwa.
- Kryteria rozdziału dotacji między poszczególne j.s.t. są zazwyczaj znacznie mniej klarowne. Brak takich kryteriów prowadzi do subiektywnych decyzji urzędniczych i może być przyczyną podejrzeń o polityczną manipulację. Nie ulega wątpliwości, że przyjęcie równie jasnych (jak w przypadku subwencji) kryteriów jest niezmiernie trudne i trudno wskazać przykład kraju, w którym udałoby się to w pełni osiągnąć. Niemniej jednak wydaje się, że w Polsce zostało jeszcze dużo do zrobienia, by system dotacji uczynić bardziej transparentnym i sprawiedliwym, a także by zmniejszyć ich zakres (zwłaszcza w przypadku powiatów i województw) – zastępując je dochodami własnymi lub w uzasadnionych przypadkach zwiększoną subwencją ogólną.

- Struktura dochodów samorządowych w ogóle, a w szczególności struktura dotacji, ulegała w minionych latach stopniowemu pogorszeniu. Po pierwsze, udział dochodów własnych w budżetach gmin obniżał się, a w przypadku powiatów i województw jest znikomy od samego początku ich funkcjonowania. W 2001 r. udział subwencji w finansowaniu zadań gminy wynosił 35%, a dotacji celowych 15% (ale w 1992 r. było to odpowiednio 12% i 18%). W przypadku powiatów transfery stanowiły łącznie ponad 90% dochodów budżetowych (46% subwencje, 45% dotacje celowe), a w przypadku województw niewiele mniej (34% subwencje i aż 51% dotacje celowe). Po drugie, negatywnym zjawiskiem jest stopniowy wzrost dotacji celowych na bieżące zadania własne przy równoczesnym spadku dotacji na zadania inwestycyjne (aktualna struktura dotacji – por. rys. 4). Można powiedzieć, że dotacje celowe na zadania własne stały się nie elementem wspierania przedsięwzięć rozwojowych, a coraz częstszym sposobem finansowania bieżących zadań. Wyraźnie widać to w strukturze budżetów powiatowych, ale zjawisko to jest także zauważalne w gminach.



Rys. 4. Struktura dotacji celowych dla samorządów (2000 r.)

Reasumując, można powiedzieć, że mimo wielu elementów pozytywnych w obowiązującym obecnie systemie subwencji i dotacji, można równocześnie sformułować kilka istotnych postulatów zmian idących przede wszystkim w następujących kierunkach:

- zmniejszenie udziału subwencji i dotacji w budżetach powiatowych i wojewódzkich. Zadanie to łączy się z przebudową dochodów własnych, a to zagadnienie wykracza jednak poza ramy niniejszego artykułu (por. np. Swianiewicz 2002);

- pełniejsze uwzględnienie zróżnicowania potrzeb wydatkowych (a nie tylko potencjału podatkowego) w sposobie rozdziału subwencji ogólnej;
- przebudowa systemu dotacji w taki sposób, by wspomagały one przede wszystkim przedsięwzięcia rozwojowe (inwestycyjne), zaś jedynie w wyjątkowych sytuacjach odnosiły się do wspomagania bieżących zadań własnych. Ta ostatnia funkcja powinna być pozostawiona subwencji ogólnej;
- większa stabilność i klarowność zasad rządzących rozdziałem dotacji celowych.

## Literatura

- Back H., Johansson F., Larsen H., 2002, „Local Government in Nordic Big Cities” (w:) O. Gabriel, V. Hoffman-Martinot, H.V. Savitch (red.), *Urban Democracy*, Opladen: Leske + Budrich.
- Blair P., 1993, „Financial Equalisation Between Local and Regional Authorities in European Countries” (w:) J. Gibson, R. Batley (red.), *Financing European Local Governments*, London: Frank Cass.
- Boalt A., 2000, „Criteria for Allocation of Resources for Local Government’s Health Care”, report prepared for DFID LARGIS project, Ukraine.
- Borodo A., 2000, *Samorząd terytorialny: system prawnofinansowy*, Warszawa: PWN.
- Boyne G.A., 1990, „Central Grants and Local Policy Variation”, *Public Administration*, t. 68, nr 2.
- Bramley G., 1990, *Equalization Grants and Local Expenditure Needs*, Aldershot-Brookfield: Avebury.
- Le Cacheux J., Tourjansky L., 1993, „The French Decentralisation Ten Years On: Local Government Finances” (w:) J. Gibson, R. Batley (red.), *Financing European Local Governments*, London: Frank Cass.
- Chojna-Duch E., Kornberger-Sokołowska E., 1999, *System dochodów jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa: PWN.
- Councillors Guide to Local Government Finance*, 1996, London: Chartered Institute for Public Finance and Accountancy.
- Guide to the Standard Spending Assessments for 1998–99*, 1998, Rita Hale & Associates, CIPFA.
- Hansen T., 1988, „Financial Development in Norwegian Local Government” (w:) R. Paddison, S. Bailey (red.), *Local Government Finance: International Perspective*, London: Routledge.
- Jonsson E., 1988, „Local Government Finance in Sweden – Present Status and Recent Trends” (w:) R. Paddison, S. Bailey (red.), *Local Government Finance: International Perspective*, London: Routledge.
- King D.S., 1984, *Fiscal Tiers: the Economics of Multi-Level Government*, London: Allen & Unwin.
- Kornberger-Sokołowska E., 2001, *Decentralizacja finansów publicznych a samodzielnosc finansowa jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa: Liber.

- Kymlicka W., 1998, *Współczesna filozofia polityczna*, Warszawa: Znak.
- Limitations of Local Taxation, Financial Equalisation and Methods for Calculating General Grants*, 1998, *Local and Regional Authorities in Europe*, nr 65, Strasbourg: Council of Europe.
- Monasterio-Escudero C., Suarez-Pandiello J., 2002, „Local Government Finance and Borrowing: Spain” (w:) B. Dafflon (red.), *Local Public Finance in Europe: Balancing the Budget and Controlling Debt*, Cheltenham-Northampton: Edward Elgar.
- Musgrave R., 1959, *The Theory of Public Finance*, New York: McGraw-Hill.
- Newton K., Karran T.J., 1985, *The Politics of Local Expenditure*, London: Macmillan.
- Nozick R., 1974, *Anarchy, State and Utopia*, New York: Basic Books.
- Oates W., 1972, *Fiscal Federalism*, New York: Harcourt, Brace and Jovanovic.
- Oulasvirta L., 1993, „Municipal Public Finance in Nordic Countries” (w:) J. Gibson, R. Batley (red.), *Financing European Local Governments*, London: Frank Cass.
- Pedersen N.J.M., 2002, „Local Government and Debt Financing in Denmark” (w:) B. Dafflon (red.), *Local Public Finance in Europe: Balancing the Budget and Controlling Debt*, Cheltenham-Northampton: Edward Elgar.
- Rawls J., 1971, *A Theory of Justice*, London: Oxford University Press.
- Surówka K., 1999, *Finanse samorządu terytorialnego w teorii i praktyce*, Kraków: Akademia Ekonomiczna.
- Swianiewicz P. (red.), 1998, *System analiz samorządowych: jak mierzyć i oceniać zakres i jakość usług samorządowych*, Warszawa: Unia Metropolii Polskich i Brytyjski Fundusz Know How.
- Swianiewicz P., 1999, „Sytuacja finansowa samorządu terytorialnego u progu reformy”, *Samorząd Terytorialny*, nr 12.
- Swianiewicz P., 2001, „Czy wielkie miasta są bogate?”, *Studia Regionalne i Lokalne*, nr 4.
- Swianiewicz P., 2002, „Podatki lokalne w systemie finansowania zadań samorządów – zagadnienia teoretyczne i praktyka rozwiązań w Polsce i krajach europejskich”, *Samorząd Terytorialny*, nr 12.
- van der Dussen J.W., 1993, „Financial Relations Between Central and Local Government in the Netherlands: Why are They Different?” (w:) J. Gibson, R. Batley (red.), *Financing European Local Governments*, London: Frank Cass.
- van Parijs P., 1990, „The Second Marriage of Justice and Efficiency”, *Journal of Social Policy*, nr 1.

# A B S T R A C T S

*Pawel Swianiewicz*

## **LOCAL REVENUES FROM INTER-GOVERNMENTAL TRANSFERS**

The paper is an attempt to answer few questions, which are of crucial importance for the assessment of local government financing in Poland. The main focus of the paper is on inter-governmental financial transfers. What are goals and principles of inter-governmental grants in the theory of fiscal federalism? How these principles are applied in European countries? How the practice of local finance in Poland is related to these principles and to international experience? The first section deals with theoretical issues of grants' transfers and equalization schemes. The second part includes a brief description of grant systems in selected European countries. The third section concentrates on the evaluation of the Polish practice, and includes recommendation for future changes. However, the paper skips a detail description of the Polish grant system (which is well-known and described in Polish academic literature).