

*Paweł Swianiewicz*

Uniwersytet Warszawski, Wydział Geografii i Studiów Regionalnych,  
Zakład Rozwoju i Polityki Lokalnej, ul. Krakowskie Przedmieście 26/28, 00-927 Warszawa  
e-mail: pswian@uw.edu.pl

## WYRÓWNYWANIE POZIOME SYTUACJI FINANSOWEJ JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO — DOŚWIADCZENIA EUROPEJSKIE

**Streszczenie:** Kwestia transferów poziomych w finansowym systemie wyrównawczym samorządów terytorialnych budzi w Polsce duże kontrowersje. Artykuł pokazuje analogiczne rozwiązania funkcjonujące w innych krajach europejskich (Hiszpanii, Niemczech, Szwajcarii, Danii, Szwecji, Norwegii). Omówione zostały rozwiązania odnoszące się do wyrównywania wynikającego zarówno z różnic potencjału dochodowego, jak i z potrzeb wydatkowych, będących efektem zróżnicowanych warunków działania samorządów. Doświadczenia europejskie zostały porównane z rozwiązaniami obowiązującymi w Polsce i przedstawione w odniesieniu do prowadzonych obecnie debat.

**Słowa kluczowe:** wyrównywanie poziome, potrzeby wydatkowe, rozwój lokalny, usługi publiczne, samorząd lokalny.

## HORIZONTAL EQUALIZATION OF LOCAL GOVERNMENT FINANCE — EUROPEAN EXPERIENCE

**Abstract:** Horizontal transfers in the local government financial equalization system have been raising a lot of controversies in Poland during the last few years. The paper shows similar instruments functioning in other European countries: Spain, Switzerland, Germany, Denmark, Sweden, and Norway. The paper discusses two mechanisms of equalization: that of revenue and of expenditure needs. European experience is discussed in a way which makes it possible to draw comparisons with regulations in Poland as well as with current debates in Poland.

**Keywords:** horizontal equalization, spending needs, local development, public services, local government.

### Wprowadzenie

Kwestia systemów wyrównujących sytuację finansową samorządów terytorialnych wzbudza liczne kontrowersje, i to zarówno na poziomie rozważań teoretycznych, jak i w przypadku praktycznych decyzji politycznych. Ogólne rozważania na temat tych kontrowersji były już przedstawiane w polskiej literaturze akademickiej (por. np. przegląd argumentów w: Swianiewicz 2011), dlatego nie będziemy ich szczegółowo omawiać w niniejszym artykule. Finansowe mechanizmy wyrównawcze można podzielić na pionowe, w których transfery wyrównawcze pochodzą z budżetu państwa (lub w krajach federalnych z budżetu landu,

kantonu czy kraju związkowego), oraz poziome, w których wyrównywanie następuje między jednostkami tego samego rzędu. Te drugie określane są zazwyczaj w literaturze anglojęzycznej jako *Robin Hood Tax* (w Polsce funkcjonują pod nazwą janosikowego), choć niektórzy autorzy (Shah 2014) wyróżniają jeszcze podgrupę określaną mianem systemów solidarnościowych, w których mechanizm dzielenia jest dobrowolnie uzgodniony przez finansujące go jednostki. Ten ostatni podział wydaje się jednak zbyt nieostry, a nawet ryzykowny. (Czy na przykład mianem systemu solidarnościowego należałoby określić polski system janosikowego, skoro w swoim czasie uzyskał on pozytywną opinię Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego?).

**Celem niniejszego artykułu jest przyjrzenie się doświadczeniom wynikającym ze stosowania mechanizmów wyrównywania poziomego (typu *Robin Hood Tax*) w różnych krajach europejskich.** Zagadnienie to wydaje się szczególnie istotne w Polsce ze względu na kontrowersje odnoszące się do tego mechanizmu i skutkujące między innymi orzeczeniem Trybunału Konstytucyjnego, który w 2014 r. nakazał jego modyfikację. Punktem odniesienia jest zatem polska subwencja równoważąca i regionalna. Niemniej jednak w większości krajów europejskich stosujących jakąś formę janosikowego wyrównywanie poziome jest zintegrowane z pionowymi transferami wyrównawczymi z budżetu państw. Zdarzają się także systemy, w których oba elementy systemu wyrównawczego są od siebie wyraźnie oddzielone, ale sytuacje takie są stosunkowo nieliczne. Dlatego też niektóre rozważania muszą z konieczności odnosić się do szerszych zagadnień subwencji wyrównawczych funkcjonujących w innych krajach. Nawiasem mówiąc, taka integracja systemu wyrównawczego wydaje się pomysłem godnym rozpatrzenia także i w Polsce.

**Do szczegółowej prezentacji wybranych zostało kilka systemów: hiszpański, szwajcarski, niemiecki i skandynawski (obejmujący zbliżone, choć różniące się w szczegółach systemy: duński, szwedzki i norweski).** Oznacza to niemal pełen przegląd systemów wyrównawczych w Europie, ze szczególnym uwzględnieniem tych, w których omawiane zagadnienia były ostatnio przedmiotem żywych sporów i reform. Wprawdzie nie zostały omówione doświadczenia kilku innych krajów stosujących rozwiązania zbliżone do polskiego janosikowego (np. Austria, Ukraina), ale taka dodatkowa dyskusja wydłużyłaby i tak już długi artykuł, nie wnosząc wielu nowych wątków metodycznych.

## **Wyrównywanie poziome w krajach europejskich – przegląd ogólny**

Z niewielkimi wyjątkami (takim, jak np. systemy skandynawskie funkcjonujące jeszcze na początku XXI w.), wyrównanie typu janosikowego to zazwyczaj stosunkowo niewielka część wszystkich transferów otrzymywanych przez samorządy. Znacznie większa część pochodzi z budżetu centralnego (a czasami także z innych, pomniejszych źródeł). Ilustruje to zestawienie powstałe w OECD (Bergvall i in. 2006), przytoczone w tabeli 1.

Tab. 1. Transfery poziome jako % transferów otrzymywanych przez samorządy

| Poziom federalny |                             | Poziom lokalny |                             |
|------------------|-----------------------------|----------------|-----------------------------|
| kraj             | udział transferów poziomych | kraj           | udział transferów poziomych |
| Szwajcaria       | 20,7                        | Szwajcaria     | 22,3                        |
| Hiszpania*       | 16,7                        | Austria        | 12,7                        |
| Niemcy           | 14,7                        | Węgry          | 3,0                         |
| Austria          | 3,8                         | Polska         | 0,4                         |

\* W wielu opracowaniach Hiszpania od czasu reform regionalnych przeprowadzonych w końcu XX w. traktowana jest jako kraj federalny. Kwalifikacja taka jest daleka od oczywistości, ale to zagadnienie nie ma większego znaczenia dla celów niniejszego opracowania, dlatego nie będzie obszerniej dyskutowane.

Źródło: Bergvall i in. 2006.

To interesujące zestawienie daje nam ogólny obraz znaczenia transferów poziomych, chociaż nie jest kompletne. Z nieznanymi przyczyn pomija systemy skandynawskie, w których tradycyjnie wyrównywanie poziome odgrywało największą w Europie rolę. Pomija też Ukrainę, w której od czasów reformy kodeksu budżetowego z 2001 r. próbuje się w systemie wyrównawczym łączyć wyrównywanie poziome z transferami pionowymi (Swianiewicz 2006). Nie uwzględnia również niemieckich systemów wyrównawczych na poziomie lokalnym (wspomina tylko o szczyblu krajów związkowych). Hansjörg Blöchliger (2013) podaje, że od 2007 r. poziomy system wyrównywania został wprowadzony także w Portugalii. Z kolei dane dla Polski są wyraźnie zaniżone. Subwencja równoważąca i regionalna stanowią rzeczywiście mniejszość otrzymywanych transferów, ale jednak bardziej znaczącą, niżby to wynikało z danych podawanych w tabeli 1. Być może autorzy posługiwali się danymi sprzed 2004 roku. Według danych za rok 2013, mająca charakter poziomy subwencja regionalna dla polskich województw stanowi 28% całej subwencji, a będąca jej odpowiednikiem subwencja równoważąca stanowi 6% subwencji dla powiatów, 5% subwencji dla miast na prawach powiatu i niespełna 1,5% subwencji dla gmin. **Udział wyrównywania poziomego jest więc w Polsce wyjątkowo wysoki na poziomie regionalnym i niski na poziomie lokalnym.** Nie dziwi więc, że problemy, które się pojawiają, są najbardziej dostrzegane na poziomie wojewódzkim. Dodajmy jeszcze, że województwo jest tym szczyblem samorządu, którego dochody są najbardziej wrażliwe na wahania cyklu koniunkturalnego (ze względu na znaczący udział wpływów z CIT). Miało to niemały wpływ na dynamikę zdarzeń, które doprowadziły do wydania przez Trybunał Konstytucyjny orzeczenia, uznającego przepisy dotyczące transferów poziomych za niezgodne z ustawą zasadniczą.

W dalszej części opracowania przyjrzymy się dokładniej doświadczeniom wybranych krajów: Norwegii, Danii, Szwecji, Niemiec, Szwajcarii i Hiszpanii. Warto jednak zacząć od kilku generalnych obserwacji.

Najogólniej rzecz biorąc, na gruncie teorii federalizmu fiskalnego przyjmuje się, że celem wprowadzania systemów wyrównawczych jest **umożliwienie samorządom świadczenia usług publicznych na zbliżonym poziomie, jeśli po-**

**ziom ich własnego wysiłku podatkowego (mierzonego stawkami podatków, o jakich decydują samorządy) jest zbliżony** (Carbonell i in. 2008). Oznacza to, że **transfery powinny być skierowane do tych jednostek, które mają słabszy potencjał dochodowy i/lub do tych**, w których koszty wykonywania usług publicznych są na skutek czynników obiektywnych wyższe niż gdzie indziej. Zakres tego wyrównywania jest odbiciem poglądów na temat solidarności interregionalnej w danym kraju. Zbyt wysoki stopień wyrównywania zniechęca do starań o wzrost bazy podatkowej. Takie negatywne nastawienie może się pojawić zarówno po stronie płatników, jak i odbiorców poziomych transferów wyrównawczych. Z drugiej strony, jeśli stopień wyrównywania jest niedostateczny, zagraża to spójności kraju i jego stabilności politycznej.

Jednym z ważniejszych wyzwań jest zatem znalezienie właściwego poziomu wyrównywania, biorącego pod uwagę oba te argumenty. Trzeba podkreślić, że **w żadnym kraju europejskim nie udało się wypracować takiego systemu, który nie budziłby kontrowersji i sporów, zarówno o charakterze politycznym, jak i technicznym. Wszędzie pojawiają się co kilka lat próby reform zmierzających do usprawnienia systemu.** Jako przykłady można tu wskazać reformę szwedzką z 2005 r., duńską z 2007 r., niemiecką z 2005 r., serię reform szwajcarskich z lat 1994–2008 (a także liczne reformy kantonalne – np. w kantonie Fryburg w roku 2011), austriacką z 2007 roku. Polska nie jest jedynym krajem, w którym dochodzi do głośnych sporów odnoszących się do systemów wyrównywania – można tu wspomnieć chociażby sprawę w niemieckim Trybunale Konstytucyjnym, który nakazał zmianę systemu wyrównawczego od 2003 roku.

Ważnym wnioskiem, do jakiego dochodzą teoretycy finansów publicznych, jest uznanie, że **problemu wyrównywania nie da się rozwiązać wyłącznie na gruncie rozważań eksperckich i modeli ekonometrycznych. Jego istotą jest pojęcie solidarności, mające charakter normatywny – etyczny i polityczny.** W praktyce ekonomiści tworząc swoje modele również przyjmują normatywne założenia, co powinno być rolą polityków, a nie ekspertów. Ekonomiści mogą co najwyżej przetłumaczyć założenia normatywne na język konkretnego modelu. Jak twierdzą Junghun Kim i Jorgen Lotz (2008, s. 17), „ważne jest nie to, czy algorytm jest »poprawny«, ale czy rezultaty jego stosowania są politycznie akceptowalne”.

Taką polityczną decyzję musi rzecz jasna podjąć rząd lub parlament na szczeblu całego kraju. Ale – jak zauważa Calderron (2008) – w wielu krajach (zwłaszcza federalnych) bardzo ważny jest także głos regionów. W Niemczech senat (*Bundesrat*) to reprezentacja poszczególnych landów. W Hiszpanii Rada Polityki Finansowej i Fiskalnej (*Consejo de Política Fiscal y Financiera*) jest instytucją zawierającą reprezentację regionów. Jej ustalenia muszą być zatwierdzone przez komisje bilateralne (*Comisiones Mixtas de Transferencias*) rządu i poszczególnych regionów.

W większości krajów europejskich systemy wyrównawcze działają poprzez wyrównywanie:

- a. dochodowe (bazy podatków lokalnych) – wspiera się jednostki o najslabszym potencjale dochodowym;

- b. wydatkowe – stara się wspierać jednostki mające z obiektywnych przyczyn (np. geograficznych, sytuacji demograficznej czy społeczno-gospodarczej) wyższe potrzeby wydatkowe lub wyższe koszty jednostkowe wykonywania zadań. Wyrównywanie ze względu na potrzeby wydatkowe powinno uwzględniać „obiektywne potrzeby lub warunki zewnętrzne (np. wiążące się z demografią czy warunkami geograficznymi), ale nie różnice kosztów wynikające z decyzji określających realizację polityk lokalnych” (Shah 2014)<sup>1</sup>.

Praktyczny brak tego drugiego elementu (poza niezbyt udanymi próbami w postaci subwencji oświatowej i zupełnie śladową oraz wątpliwą metodycznie obecnością w innych częściach subwencji) odróżnia system polski od obowiązującego w wielu krajach europejskich.

Szczegóły takiego systemu uwzględniającego zróżnicowanie potrzeb wydatkowych zostaną przedstawione przy okazji prezentacji doświadczeń poszczególnych krajów. W zależności od kraju mamy do czynienia z różnym stopniem komplikacji kryteriów algorytmu wyrównawczego. Do najbardziej wyrafinowanych należy brytyjski system *Standard Spending Assessment*, będący podstawą subwencji *Revenue Support Grant*<sup>2</sup>, ale bardzo złożone algorytmy spotykamy też w wielu innych krajach, np. skandynawskich czy w Holandii. Jest ogólną prawidłowością, że w krajach, w których stopień decentralizacji funkcjonalnej jest większy, algorytmy wyrównawcze przybierają bardziej skomplikowaną formę. Jeżeli samorządy odpowiadają za dużą część społecznie istotnych zadań, upraszczanie systemu subwencji robi się bardziej ryzykowne. Jeśli natomiast samorządy dysponują niewielką częścią pieniędzy publicznych, komplikacja zestawu kryteriów decydujących o alokacji środków z subwencji i dotacji wydaje się niepotrzebna.

## Hiszpania

Dwa podstawowe instrumenty wyrównawcze na poziomie regionalnym (bo ten nas będzie interesował w kontekście zagadnień diskutowanych w niniejszym opracowaniu), opisane w systemie prawno-finansowym w Hiszpanii, to Fundusz Wystarczalności (*Fondo de Suficiencia Global*) i subwencja wyrównawcza (*Asignaciones de Nivelación*). Ten drugi jest praktycznie nieużywany, toteż skoncentrujemy się na pierwszym.

Fundusz Wystarczalności to pionowy transfer, który alokuje środki dla poszczególnych regionów przede wszystkim proporcjonalnie do liczby ludności. Alokcja jest także odwrotnie proporcjonalna do potencjału dochodowego regionów, uwzględnia również niektóre inne wskaźniki. Dodatkowo system bierze pod

<sup>1</sup> Zastosowane w opracowaniu terminy nawiązują do stosowanych w literaturze anglojęzycznej: *revenue equalization* i *expenditure equalization*.

<sup>2</sup> Systemem brytyjskim nie będziemy się jednak zajmować w niniejszym opracowaniu ze względu na to, że jest on skonstruowany wyłącznie w oparciu o transfery pionowe, brakuje natomiast typowych mechanizmów wyrównywania poziomego. Dość szczegółowe omówienie tego i niektórych innych systemów subwencji omówiłem w opracowaniu Swianiewicz 2011.

uwagę historyczną alokację środków (dochody i wydatki w punkcie startowym reformy – w tym przypadku w 1999 r.; twórcom systemu chodziło o uniknięcie gwałtownych, drastycznych zmian, które byłyby politycznie nieakceptowalne). Zestawienie czynników wpływających na wysokość transferu zawiera tabela 2.

Tab. 2. Czynniki wpływające na alokację środków z Funduszu Wystarczalności (*Fondo de Suficiencia Global*) w Hiszpanii

|   | Kryteria alokacji                                     |  | Źródła finansowania  |
|---|---|--|--|
|   | stan początkowy                                       | wskaźniki potrzeb i kosztów*   |  |
| Ogólne potrzeby związane z usługami publicznymi | potencjał dochodowy w 1999 r., udział w PIT w 1999 r. | ludność (94%); powierzchnia (4,2%); fundusz dla obszarów z gęstością zaludnienia poniżej 27 os/km.kw.; fundusz dla obszarów z potencjałem dochodowym poniżej średniej krajowej | potencjał dochodowy zdecentralizowanych podatków; udział w PIT (33%); udział w VAT i podatku akcyzowym |
| Służba zdrowia                                  | wydatki na zdrowie w 1999 r.                          | ludność w systemie opieki zdrowotnej (75%); udział ludności powyżej 65 roku życia (24,5%)  |  |
| Pomoc społeczna                                 | wydatki na pomoc społeczną w 1999 r.                  | ludność powyżej 65 roku życia  |  |

\* Dla uproszczenia w tabeli zostały pominięte niektóre, mające marginalne znaczenie, wskaźniki, stąd nie zawsze suma wag równa się 100%.

Źródło: Carbonell i in. 2008.

Sporządzony w oparciu o wymienione w tabeli wskaźniki indeks potrzeb porównuje się z faktycznymi dochodami z podatków. Jeśli wynik jest ujemny (czyli dochody są wyższe niż standardowy wskaźnik potrzeb – jest tak w przypadku Madrytu i Balearów), transfer również ma charakter ujemny, co osiąga się poprzez zmniejszenie udziału tych regionów w VAT i podatku akcyzowym. Nie ma tu więc transferów poziomych w sensie dosłownym (najbogatsze regiony nie przelewają żadnych środków ze swoich budżetów). Wyrównywanie poziome osiąga się za pomocą manipulacji wielkością otrzymywanych przez regiony dochodów.

Warto dodać, że Kraj Basków i Nawarra nie biorą udziału w opisanym systemie wyrównawczym. Jest to jeszcze jeden przykład na asymetryczną decentralizację systemu hiszpańskiego.

Wspomniane wyżej odwołanie do historycznej alokacji środków ma jeszcze jeden cel. Chodzi o to, by podnoszenie bazy podatkowej w kolejnych latach (mogące być wynikiem starań rządów regionalnych) nie pogarszało szans na otrzy-

manie transferu. Historyczne wskaźniki dochodów mnoży się corocznie przez wskaźnik rozwoju kraju, ale nie różnicując tego mnożnika geograficznie.

Opisany tu pokrótce system jest przedmiotem częściej krytyki. Można ją podsumować w kilku punktach:

1. Nazwa funduszu wystarczalności zdaje się sugerować odpowiedzialność rządu centralnego za zaspokajanie potrzeb. Zdaniem niektórych ekspertów przyczynia się to do prowadzenia polityki miękkiego ograniczenia budżetowego (*soft budget constraint*) w regionach, a co za tym idzie do ogólnego osłabienia dyscypliny w zakresie polityki budżetowej.
2. Historyczny sposób określania potencjału dochodowego regionów, pochodzący z czasów przed decentralizacją podatkową, nie uwzględnia faktu, że obecne zróżnicowanie zamożności jest inne, co powoduje nieuzasadniony kierunek niektórych transferów.
3. Historyczne wskaźniki potrzeb utrwalają różnice między regionami w zakresie poziomu usług.
4. Wskaźniki potrzeb stosowane w algorytmie intuicyjnie wydają się prawidłowe, ale brak danych empirycznych, które stałyby się podstawą do stosowania konkretnych wskaźników i ich konkretnej wysokości.
5. System bywa uzupełniany różnymi, przyjmowanymi *ad hoc* dodatkowymi wskaźnikami, co czyni go niestabilnym i nieprzejrzystym.
6. W praktyce system prowadzi do znacznych przesunięć na skali zamożności. Często regiony bogate mają po wyrównywaniu mniejszy potencjał dochodowy od regionów biedniejszych (problem analogiczny do podnoszonego w Polsce przez Mazowsze), co ilustruje zestawienie w tabeli 3. Oznacza to *de facto*, że transfery uwzględniają nie tylko potrzeby w zakresie wydatków bieżących, ale także preferencje dla regionów biedniejszych ze względu na ich „opóźnienia rozwojowe”. Zdaniem większości ekspertów takie preferencje powinny być brane pod uwagę w odrębnym funduszu rozwojowym, a nie w tym związanym z bieżącym dostarczaniem usług.

Takie wyrównywanie poziome ogranicza się w Hiszpanii do szczybla regionalnego. Subwencje dla samorządów lokalnych mają charakter transferów pionowych. Ze względu na pożądane dyskusje dotyczące kryteriów takich transferów w Polsce, warto omówić pokrótce kryteria stosowane w tym przypadku w Hiszpanii. System ten uległ zmianie w 2002 r. (Solé-Ollé 2010). Istotą zmiany było zwiększenie znaczenia liczby ludności w formule alokacji (z 70 do 75% całego transferu), wyłączenie z subwencji największych miast, a także wzmocnienie elementu wyrównawczego, wspomagającego najbiedniejsze gminy. Z kolei osłabieniu uległ „proporcjonalny” wymiar subwencji, uzależniający otrzymywany transfer od lokalnego wysiłku podatkowego. Jest to zresztą jeden z bardzo niewielu systemów europejskich, w których subwencja odwołuje się do metody proporcjonalnej (*matching*), a nie tylko ryczałtowej (*lump-sum*)<sup>3</sup>. Dominujące

<sup>3</sup> W systemie *matching* wielkość otrzymywanego transferu jest proporcjonalna do wysiłku podatkowego społeczności lokalnej (w uproszczeniu: podnosząc stawki podatków lokalnych możemy liczyć na większe wsparcie w postaci subwencji czy dotacji). Wariantem transferów proporcjonalnych (*matching*) są np. dotacje z funduszy UE otrzymywane przez samorządy. W systemie

znaczenie ma jednak w dalszym ciągu alokacja środków proporcjonalna do ważonej liczby ludności. Stosowane tutaj wagi, jak również podsumowanie innych czynników uwzględnianych w subwencji przed rokiem 1999 i po tym roku, przedstawia tabela 4.

Tab. 3. Ranking potencjału dochodowego regionów hiszpańskich przed wyrównywaniem i po nim

| Region              | Miejsce ze względu na własny potencjał dochodowy na „mieszkańca przeliczeniowego” | Miejsce ze względu na łączne dochody (własne + transfery) na „mieszkańca przeliczeniowego” |
|---------------------|---|--|
| Baleary             | 1   | 15   |
| Madryt              | 2   | 14   |
| Katalonia           | 3   | 10   |
| Aragonia            | 4   | 6  |
| La Rioja            | 5   | 2  |
| Kantabria           | 6   | 3  |
| Asturia             | 7   | 5  |
| Walencja            | 8   | 12   |
| Kastylija i León    | 9   | 4  |
| Galicja             | 10  | 7  |
| Murcja              | 11  | 11   |
| Kastylija–La Mancha | 12  | 9  |
| Andaluzja           | 13  | 8  |
| Estremadura         | 14  | 1  |
| Kanary              | 15  | 13   |

Uwaga: dane w tabeli nie uwzględniają Kraju Basków i Nawarry, które – jak zostało zaznaczone wcześniej – nie biorą udziału w tym systemie wyrównawczym.

Źródło: Carbonell i in. 2008.

Tab. 4. Czynniki warunkujące alokację subwencji w Hiszpanii

|   | Do 2002 | Od 2002 |
|---|---------|---------|
| Udział ważonej liczby ludności w całym algorytmie                   | 70%     | 75%     |
| Wagi do obliczania liczby ludności w zależności od wielkości gminy: |         |         |
| do 5 tys.   | 1,00    | 1,0     |
| 5–20 tys.   | 1,15    | 1,5     |
| 20–50 tys.  | 1,30    | 1,3     |
| 50–100 tys.   | 1,40    | 1,4     |
| 100–500 tys.  | 1,50    | –       |
| pow. 500 tys.   | 2,85    | –       |
| Inne czynniki uwzględniane w subwencji:                             |         |         |
| lokalny wysiłek podatkowy;  | 25%     | 12,5%   |
| baza podatkowa (element wyrównawczy);                               | –       | 12,5%   |
| sieć placówek szkolnych   | 5%      | –       |

Źródło: Solé-Ollé 2010.

*lump-sum* wielkość transferu jest niezwiązana z wysiłkiem podatkowym. Więcej na temat tych pojęć i skutków obu typów transferów: Swianiewicz 2011.



## Niemcy

Pomimo że Niemcy to kraj federalny, landy nie nakładają swoich podatków. Pewną swobodę kształtowania niektórych podatków mają tylko gminy. W systemie finansowania landów dominują udziały w podatkach federalnych (wpływy dzielone są pomiędzy różne szczeble). Formuła alokacji tych udziałów zawiera w sobie silny element wyrównawczy.

Wyrównywanie (*Finanzausgleich*), bezpośrednio odnoszone w Niemczech do zasady solidarności, jest traktowane jako ważny element spójności kraju, głównie ze względu na konieczność wspierania landów byłej NRD. Mimo to krytycy obecnego systemu zwracają uwagę, że nawet po 20 latach nie widać trwałych efektów tej polityki, a niektórzy mówią, że taka forma wsparcia jest szkodliwa, bo utrzymuje wadliwą strukturę gospodarczą wschodnich regionów kraju. Liczni krytycy systemu żądają więcej mechanizmów rynkowych także w konkurencji między landami, choć przyznają zarazem, że szanse na reformę idącą w tym kierunku są niewielkie (Spahn 2014).

Obowiązujący przez całe lata dziewięćdziesiąte system niejednokrotnie prowadził do sytuacji, w której landy najsłabsze miały więcej środków *per capita* niż landy teoretycznie zamożniejsze (jeśli chodzi o własną bazę podatkową). Doprowadziło to do zaskarżenia systemu w Trybunale Konstytucyjnym (wniosek został złożony przez Badenię-Wirtembergię, Bawarię i Hesję). Skarżący się zwracali uwagę, że system zniechęcał do dbałości o wzrost bazy podatkowej, przy czym odnosiło się to nie tylko do płatników, ale także do biorców – jeśli system gwarantuje pewien poziom dochodów, to w landach znajdujących się poniżej tego poziomu ewentualny wzrost bazy podatkowej jest w 100% absorbowany przez spadek transferu. W dodatku system brał pod uwagę lukę między faktycznymi (a nie normatywnymi) wydatkami i dochodami, więc można było przerzucić część odpowiedzialności za deficyt na innych – taką praktykę w literaturze ekonomicznej określa się niekiedy jako *moral hazard* (zachętę do nieodpowiedzialnych zachowań).

Trybunał Konstytucyjny podzielił znaczną część tych zastrzeżeń i nakazał zmianę systemu do 2003 roku. W rezultacie powstał nowy Pakt Solidarności II, który ma obowiązywać od 2005 do 2019 roku.

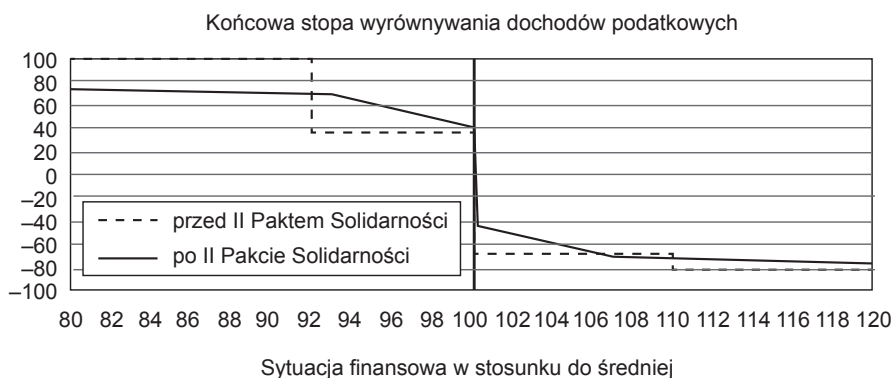
Jak wyglądał system wyrównywania do 2005 r. i na czym polegają wprowadzone później zmiany? System rozpoczyna się od podziału VAT, głównie proporcjonalnie do liczby mieszkańców (co ma silny efekt wyrównawczy). Na to nakłada się klasyczne wyrównywanie poziome i system dotacji federalnych. Oto bardziej szczegółowy opis czterech elementów systemu:

- (i) Rozdział wpływów z VAT. 75% tych wpływów jest rozdzielane proporcjonalnie do liczby mieszkańców, a 25% jest przeznaczone dla najsłabszych regionów. W rezultacie rozkład wpływów dla poszczególnych landów jest dość płaski. Wg danych za rok 2011, gdyby nie stosować mechanizmu wyrównawczego, Hamburg otrzymywałby 175% średniej krajowej, a Saksonia i Meklemburgia – nieco ponad 25%.

- (ii) Rozdział wpływów z podatków dochodowych CIT i PIT. W tym przypadku podstawą są wpływy w poszczególnych landach, praktycznie bez znaczącego wyrównywania. Jedynie w przypadku CIT wpływy od firm z wieloma oddziałami funkcjonującymi w różnych miejscowościach, rozdziela się pomiędzy landy, biorąc pod uwagę poszczególne lokalizacje tych oddziałów.
- (iii) Wyrównywanie poziome w wąskim sensie. W tym celu określa się potencjał dochodowy poszczególnych landów, który uwzględnia bazę podatkową dochodów stanowiących wpływy do budżetu landów oraz 50% bazy podatkowej związanej z podatkami lokalnymi (głównie od nieruchomości). Dla obliczenia potencjału dochodowego *per capita* bierze się pod uwagę kilka dodatkowych wskaźników. Liczbę mieszkańców miast–landów (Hamburgu, Bremy i Berlina) mnoży się przez 1,35. „Ulgowo” traktowane są też landy z portami morskimi. Ludność innych metropolii mnożona jest przez 1,06. Następnie najbogatsze landy (te z najwyższym potencjałem dochodowym w przeliczeniu na tak ważoną liczbę mieszkańców) płacą „kontrybucję” na rzecz regionów biedniejszych. Omawiany wskaźnik przyjmuje najwyższą wartość w Hesji (125% średniej krajowej), a najniższą w Berlinie (ok. 65% średniej krajowej). Po wyrównaniu wielkość dochodów osiąganych przez Berlin to ok. 95% średniej krajowej, a przez Hesję – ok. 105%.
- (iv) Alokacja dodatkowych środków przez rząd federalny. Składa się ona z dwóch części: (a) na pokrycie „deficytu” w budżetach landów – pozwala ona osiągnąć najbiedniejszym regionom poziom 99% średniej krajowej; (b) na specjalne potrzeby – np. dla małych landów na pokrycie większych wydatków na administrację.

Negocjowany po wyroku Trybunału Konstytucyjnego Pakt Solidarności II wprowadza następujące zmiany do tego systemu:

- (i) Likwidacja ulgi przy obliczaniu potencjału dochodowego dla landów z portami morskimi.
- (ii) Zwiększenie stopnia uwzględniania bazy podatków lokalnych przy obliczaniu potencjału dochodowego (z 50 do 64%). Zmiana ta wzmacnia mechanizm wyrównawczy.
- (iii) Brak mechanizmu wyrównawczego, jeśli potencjał dochodowy odbiega od średniej krajowej o mniej niż 12%. Ma to wytwarzać większą zachętę do polityki zwiększającej regionalną bazę podatkową.
- (iv) Zróżnicowanie algorytmu służącego wyliczeniu transferów dla landów z potencjałem dochodowym poniżej 80% średniej krajowej, dla landów z potencjałem 80–93% średniej i dla landów z bazą podatkową od 93 do 100% średniej. W rezultacie tych zmian kompensacja dla najsłabszych landów będzie mniejsza, a kontrybucja wpłacana przez najbardziej rozwinięte landy będzie minimalnie mniejsza. Obrazuje to rycina 1.
- (v) Nowy system w większym stopniu obciąża budżet federalny, w związku z czym landy zgodziły się corocznie zrezygnować na rzecz budżetu federalnego z 1,32 mld euro z tytułu wpływów z VAT.



Ryc. 1. Zmiana stopnia wyrównywania sytuacji finansowej landów niemieckich w I i II Pakcie Solidarności

Źródło: Spahn, Werner 2007, s. 103.

Co interesujące z punktu widzenia polskich dyskusji, system niemiecki – w odróżnieniu od polskiego – nie odwołuje się do danych historycznych o wielkości wpływów podatkowych. Nie pojawia się zatem „luka czasowa”, która w Polsce była bezpośrednią przyczyną kłopotów przeżywanych przez województwo mazowieckie w 2013 i 2014 roku. Przelewy następują na podstawie bieżących, miesięcznych wpływów podatkowych, a na koniec roku przeprowadza się ewentualną korektę (wyrównanie).

Wprowadzenie nowego Paktu Solidarności nie zamknęło dyskusji i kontrowersji wobec systemu wyrównywania. Paul Spahn i Jan Werner (2007) twierdzą, że wyrównywanie osłabia pozycję konkurencyjną Niemiec, co przypomina polską dyskusję o wyrównawczym *versus* polaryzacyjno-dyfuzyjnym modelu polityki regionalnej. Zwracają także uwagę, że oczekiwanie, że podział środków finansowych pomiędzy szczeble władzy publicznej będzie proporcjonalny do zadań i potrzeb wydatkowych, jest w swej istocie utopijne. Wspomniani autorzy pytają: „jak porównać potrzeby w zakresie obronności z potrzebami w zakresie wydatków na oświatę w landach?”. Zagadnienie to z kolei jest bardzo podobne do przywoływanej często w Polsce kwestii zasady adekwatności, która jest zasadą ważną, ale niepoddającą się satysfakcjonującej operacjonalizacji. Spahn i Werner deklarują się jako zwolennicy standaryzacji wydatków, ale rozumianej w kategoriach względnych, w odniesieniu do poszczególnych jednostek tego samego poziomu, a nie w odniesieniu do regulacji stosunków pomiędzy szczeblami władzy publicznej.

Omówienie systemów wyrównawczych na poziomie gminnym jest dużo trudniejsze, ponieważ każdy z landów wprowadza swoje własne, różniące się wieloma szczegółami, rozwiązania. Zdaniem Paula Spahna (2014) można jednak znaleźć kilka elementów wspólnych. Po pierwsze, stosuje się zazwyczaj rozróżnienie między dużymi miastami (odpowiadającymi polskimi miastom na prawach powiatu), mniejszymi miastami i gminami wiejskimi. System wyrównawczy

konstruuje się oddzielnie dla każdej z tych grup. Po drugie, łączna kwota środków przeznaczanych na wyrównywanie jest zazwyczaj definiowana jako określony procent wpływów do budżetu landu. Po trzecie, wyrównywanie odnosi się tak do strony dochodowej, jak i wydatkowej (potrzeb wydatkowych). Po czwarte, wyrównywanie międzygminne realizowane jest zazwyczaj za pomocą transferów pionowych, choć w dwóch landach (Brandenburgia i Szlezwik-Holsztyn) stosuje się także elementy wyrównywania poziomego.

## Szwajcaria

Subwencja wyrównawcza między kantonami Szwajcarii jest przydzielana od 1938 r., a od 1959 r. zapisy o systemie wyrównywania są zawarte w konstytucji. Niemniej jednak system ten jest często krytykowany i w trakcie swego istnienia podlegał wielu zmianom, określanym niekiedy jako chaotyczne (Dafflon 2004). Co dwa lata dokonuje się w Szwajcarii przeglądu i niekiedy modyfikacji funkcjonującego systemu. Ostatnia zasadnicza reforma przeprowadzona była w latach 1994–2008, o czym będzie jeszcze mowa dalej.

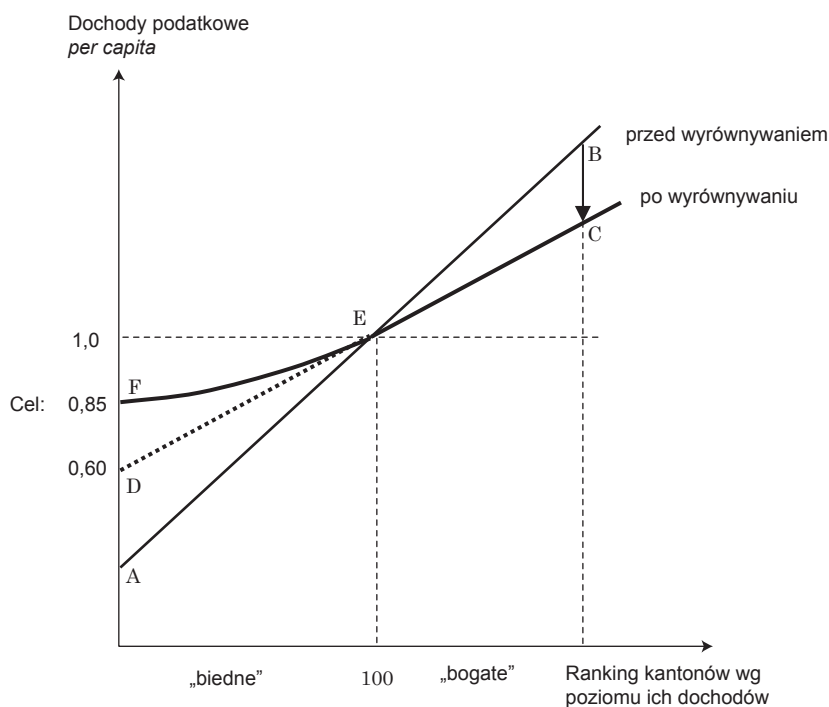
Potrzeba systemu wyrównawczego wynika ze znacznego zróżnicowania możliwości – poziom bazy podatkowej w przeliczeniu na jednego mieszkańca waha się od 31% średniej krajowej w Jurze do 218% w kantonie Zug. Bardzo mocno różni się też poziom obciążeń podatkowych – ogólnie rzecz biorąc kantony bogatsze stosują niższe podatki, podczas gdy kantony uboższe dla utrzymania odpowiedniego poziomu usług zmuszone są do wprowadzania wyższych stawek podatkowych (średnie obciążenie podatkami waha się od 51% średniej krajowej w najbogatszym kantonie Zug do 132% średniej w najuboższym kantonie Jura). Kantony i gminy finansują się przede wszystkim poprzez dochody własne; znaczenie dotacji i udziałów w podatkach państwowych jest znacznie bardziej ograniczone niż w większości krajów europejskich, ale i to jest także mocno zróżnicowane regionalnie. W Genewie i Bazylei udziały i inne transfery dostarczają tylko 10% dochodów kantonów, podczas gdy w Jurze, Uri i Obwalden wielkość ta sięga 50%. Mimo to wyrównywanie ma wielkie znaczenie dla zdolności do realizacji zadań publicznych, ponieważ na poziomie lokalnym i regionalnym wydawane są dwie trzecie wszystkich środków publicznych (z czego 40% poprzez budżety kantonalne, 27% poprzez budżety gminne i tylko 33% na poziomie rządu federalnego).

Do końca XX w. obowiązywał system wyrównawczy ustalany na podstawie danych odnoszących się do PKB poszczególnych kantonów i do wielkości ich bazy podatkowej oraz oparty na zestawie wskaźników odnoszących się do zróżnicowania kosztów wykonywania zadań. Wyrównywanie było także (i jest w dalszym ciągu) osiąganym poprzez specyficzną formułę udziału w podatkach państwowych. I tak na przykład do kantonów i gmin trafia:

- 30% wpływów z PIT i CIT, przy czym 17% dzielone jest w zależności od miejsca pochodzenia, a pozostałe 13% jest przydzielane odwrotnie proporcjonalnie do wielkości bazy podatkowej kantonu;

- 10% wpływów z podatku od oszczędności i dywidendy, przy czym 5% dzielonych jest w zależności od miejsca pochodzenia, a 5% przydziela się odwrotnie proporcjonalnie do wielkości bazy podatkowej kantonu;
- dwie trzecie zysku Szwajcarskiego Banku Narodowego, z czego pięć ósmych dzielonych jest w zależności od liczby mieszkańców, a trzy ósme przydzielane są odwrotnie proporcjonalnie do wielkości bazy podatkowej kantonu.

Znacząca reforma systemu przygotowywana była od 1994 roku. Najpierw w latach 1994–1997 komisja złożona z ekspertów przeprowadziła kompleksową ewaluację systemu i zarekomendowała zmiany. Następnie komisja złożona z polityków szczebla federalnego i kantonálnego, po wspólnych pracach prowadzonych w latach 1997–2001, przedstawiła swą rekomendację. Propozycja została przyjęta przez Parlament w 2003 r. i skierowana do referendum, które odbyło się 28 listopada 2004 (za wprowadzeniem zmian zagłosowało 64% wyborców, pozytywną opinię wyrazili mieszkańcy 22 z 26 kantonów). Nowe prawo weszło w życie z początkiem 2008 roku. Zmiana obejmowała nie tylko sam system wyrównawczy, ale także doprecyzowanie podziału zadań między szczeblami władzy publicznej. W szczególności zmniejszył się zakres zadań wykonywanych wspólnie przez różne organy władzy publicznej, choć nadal istnieją zadania



Ryc. 2. Zasada wyrównywania potencjału dochodowego między kantonami w Szwajcarii

Źródło: Dafflon 2004.

wymagające współpracy kilku kantonów (np. gospodarka odpadami, transport publiczny, szpitale specjalistyczne czy uniwersytety).

Z naszego punktu widzenia najważniejsza była jednak zmiana dotycząca systemu wyrównywania. Zakładała ona rozdzielenie dwóch mechanizmów: wyrównywania potencjału dochodowego i wyrównywania związanego ze zróżnicowaniem kosztów wykonywania zadań. Jeśli chodzi o ten pierwszy element, to przyjęto, że mechanizm nie może prowadzić do zmiany rankingu zamożności, może tylko spłaszczać różnice między kantonami. Wpłaty dokonują kantony o potencjale dochodowym większym od średniej (dziesięć kantonów), a beneficjentami są regiony o potencjale niższym od średniej krajowej (16 kantonów). Słabsze kantony domagały się ustalenia minimalnego poziomu, który system będzie gwarantował (na poziomie 85% średniej krajowej). Po wielu debatach taki ogólny cel pojawił się w ustawie, ale nie ma on charakteru bezwzględnie obowiązującej normy. Zasadę tego wymiaru wyrównywania ilustruje rycina 2.

Tab. 5. Kryteria uwzględniania dodatkowych potrzeb wydatkowych kantonów w Szwajcarii (wraz z ich wagami)

| Kryteria  | Propozycja z 1999 r. | Propozycja kantonów | Propozycja przyjęta w 2001 r. |
|---|----------------------|---------------------|-------------------------------|
| Gęstość zaludnienia                                   | 0,50                 | 0,50                | 0,166                         |
| Ludność mieszkająca powyżej 800 m n.p.m.              |                      |                     | 0,330                         |
| Ludność w gminach liczących mniej niż 200 mieszkańców |                      |                     | 0,166                         |
| Długość dróg  | 0,25                 |                     |                               |
| Powierzchnia lasów                                    | 0,20                 |                     |                               |
| Długość rzek  | 0,05                 |                     |                               |
| Obszar powyżej 1080 m n.p.m.                          |                      | 0,50                | 0,330                         |

Źródło: Dafflon 2004.

Oddzielny algorytm ma na celu wyrównywanie ze względu na zróżnicowanie potrzeb wydatkowych. Składa się on z dwóch części: odnoszącej się do warunków geograficznych i uwzględniającej zróżnicowanie społeczno-demograficzne. Jeśli chodzi o ten pierwszy element, to w Szwajcarii od dawna przyjmuje się, że musi on brać pod uwagę istnienie w kraju kantonów wysokogórskich i obszarów z małą gęstością zaludnienia. W 1999 r. przygotowany został indeks potrzeb wydatkowych, odwołujący się do czterech wskaźników. Został on jednak oprotestowany przez część kantonów, które przedstawiły własną propozycję. Po wielu debatach ostatecznie przyjęto jeszcze inny algorytm. Porównanie wszystkich trzech propozycji znajduje się w tabeli 5. Zdaniem wielu ekspertów przyjęty zestaw jest słabo uzasadniony merytorycznie (w jaki sposób na wielkość kosztów wpływa na przykład powierzchnia alpejskich lodowców?), ale za to zawiera zmienne, które zostały politycznie zaakceptowane. Ze wsparcia z tego tytułu korzysta sześć kantonów.

Oddzielnie obliczany jest indeks warunków społeczno-demograficznych, wpływający na potrzeby wydatkowe i biorący pod uwagę w szczególności:

- liczbę mieszkańców powyżej 80. roku życia;
- liczbę uczniów pochodzenia zagranicznego w szkołach;
- liczbę imigrantów;
- liczbę bezrobotnych;
- ludność głównych aglomeracji miejskich.

Transfery ze względu na niekorzystne warunki społeczno-demograficzne otrzymują w praktyce cztery kantony.

Wielkość środków przeznaczanych na wyrównywanie sytuacji kantonów jest negocjowana przez rząd federacji i kantony na okresy czteroletnie (obecny obejmuje lata 2012–2015). W 2014 r. na wyrównywanie potencjału dochodowego przeznacza się 3,73 miliarda franków szwajcarskich (z czego 2,22 miliarda pokrywa budżet państwa, a 1,51 miliarda pochodzi z wpłat poziomych dokonywanych przez kantony). Wyrównywanie ze względu na potrzeby wydatkowe jest finansowane wyłącznie transferami pionowymi z budżetu federalnego i obejmuje 363 miliony franków na wyrównywanie ze względu na czynniki położenia geograficznego i identyczną kwotę na wyrównywanie ze względu na sytuację społeczno-demograficzną. Dodatkowo w momencie wprowadzania reformy zagwarantowano 359 milionów franków jako rekompensatę dla kantonów tracących w wyniku wprowadzanych zmian (jest ich siedem). Suma ta jest wypłacana co roku w latach 2008–2015, a od 2016 r. ma być stopniowo eliminowana. Niespełna jedna trzecia tej sumy (112 milionów) finansowana jest z wpłat dokonywanych przez kantony, a pozostałe ponad dwie trzecie przez budżet federalny.

Podstawą do wyrównywania po stronie kosztowej są dane pochodzące ze spisów powszechnych. Natomiast dla wyrównywania strony dochodowej używa się danych historycznych. Żeby uniknąć wpływu krótkotrwałych wahań koniunkturalnych, zamiast danych z danego roku (np. dwa lata przed rokiem podatkowym) stosuje się średnią z kilku lat. Łagodzi to zaburzenia wynikające z cyklicznych wahań wpływów z poszczególnych podatków (co stanowi dobrze znany problem w warunkach polskich).

Systemy wyrównawcze obowiązują także wewnątrz poszczególnych kantonów; nie mają one jednolitego kształtu w całym kraju. Opierając się na publikacjach jednego z autorów<sup>4</sup> reform w tym zakresie, omówimy krótko system obowiązujący w kantonie Fryburg.

Pierwsze systemy wyrównawcze w kantonie Fryburg były wprowadzane już od końca XIX wieku. Jeśli chodzi o czasy bardziej współczesne, to przez wiele lat utrzymywał się system wprowadzony w 1976 roku. Został on zmodyfikowany w 1989 r., a zaledwie dwa lata później zaproponowano kolejną zmianę. Ta ostatnia reforma została jednak odrzucona. Używano przy tym kilku różnych argumentów. Po pierwsze, że najpierw powinien być poprawiony podział funkcji między kantonem i gminami. Po drugie, że w kantonie jest zbyt wiele małych

---

<sup>4</sup> Zwłaszcza Bernarda Dafflona (2010). Istotne jest, że autor publikacji, będąc jednym z uczestników komisji pracującej nad reformą, zachował krytycyzm wobec stosowanych rozwiązań.

gmin, a system wyrównywania hamuje reformy terytorialne. Po trzecie, że należy wypracować system biorący pod uwagę nie tylko potencjał dochodowy, ale i potrzeby wydatkowe. Po czwarte, że należy wprowadzić system mieszany – finansowany częściowo przez transfery pionowe z kantonu, a częściowo przez transfery poziome. Kolejna zasadnicza zmiana została wprowadzona dopiero w 2011 roku.

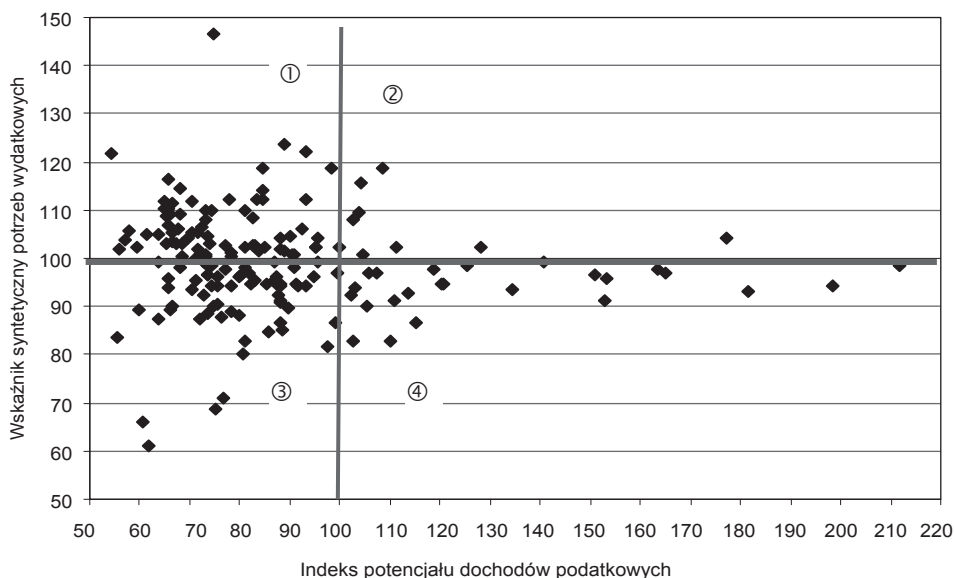
System obowiązujący do 2011 r. był niezwykle skomplikowany i to było jednym z powodów dość powszechnej jego krytyki. Punktem wyjścia było obliczenie potencjału dochodowego gmin (ale tylko na podstawie bazy podatkowej czterech z podatków; nie było jasne, dlaczego wybrano akurat te cztery). Następnie gminy dzielono na sześć klas zamożności (co zresztą powodowało nieracjonalne skokowe zmiany wysokości transferów) i każdej z tych klas przypisywano odpowiednie wagi określające wysokość transferów. Jeśli chodzi o zróżnicowanie potrzeb wydatkowych, to brano pod uwagę gęstość zaludnienia, aktywność ekonomiczną mieszkańców i zmiany demograficzne. Całość systemu tworzyła skomplikowany labirynt, bo budowane w ten sposób indeksy stosowano do 27 różnych obszarów funkcji gminnych. Poszczególne wagi algorytmów były bardziej wynikiem politycznych kompromisów niż analiz merytorycznych. Reforma federalna relacji federacja–kantony z 2008 r. była katalizatorem zmian tego powszechnie krytykowanego systemu.

Zmiany wprowadzone w 2011 r. można podsumować w następujących punktach:

- (i) rozdzielenie systemu wyrównywania potencjału dochodowego i związane go ze zróżnicowaniem potrzeb wydatkowych;
- (ii) wzięcie pod uwagę bazy ośmiu podatków lokalnych (a nie tylko czterech, jak wcześniej);
- (iii) wprowadzenie pięciu zmiennych jako mierników potrzeb wydatkowych: gęstości zaludnienia, stosunku liczby zatrudnionych do liczby ludności, wzrostu liczby ludności, liczby mieszkańców w wieku powyżej 80 lat, liczby dzieci w wieku 4–14 lat;
- (iv) wykorzystanie średnich trzyletnich jako podstawy dla obliczania transferów wyrównawczych;
- (v) wprowadzenie zasady, że wyrównywanie potencjału dochodowego będzie finansowane transferami poziomymi (typu janosikowego), a ze względu na potrzeby wydatkowe – transferami pionowymi z budżetu kantonu;
- (vi) zastąpienie pojawiających się w starym systemie dotacji celowych subwencjami ogólnymi;
- (vii) ogólne uproszczenie systemu.

Ustalono, że na wyrównywanie potencjału dochodowego przeznaczają się będzie w sumie 2,5% dochodów podatkowych. Przyjęto też, że wyrównanie nie może być całkowite, gdyż wytwarzałoby to fałszywe bodźce zniechęcające do zabiegania o wzrost bazy podatkowej. Przyjęta formuła częściowego wyrównywania ma charakter liniowy (nieprogresywny). Wpłaty pobierane są od 34 gmin, a trafiają do 134 jednostek.





Ryc. 3. Relacja między potencjałem dochodowym i wielkością potrzeb wydatkowych gmin w kantonie Fryburg

Źródło: Dafflon 2010.

W części odnoszącej się do potrzeb wydatkowych gminy dostają łączną ocenę punktową potrzeb – w praktyce od 60 do 146 punktów. Liczba punktów decyduje o wielkości otrzymywanego transferu – przy ocenie 60 punktów wielkość subwencji to 6,5 franka na każdego mieszkańca, ocena 100 punktów to subwencja w wysokości 48 franków, a ocena 140 punktów to 220 franków *per capita*. Jak widać na rycinie 3, korelacja między wielkością potrzeb wydatkowych a potencjałem dochodowym nie jest bardzo wysoka. Znajdujemy zarówno gminy ubogie o wysokim indeksie potrzeb wydatkowych, jak i odwrotnie, gminy o niewielkim potencjale podatkowym i stosunkowo niskich potrzebach wydatkowych.

Reforma została zaakceptowana w referendum przez 76% głosujących. Co ciekawe, nie było wyraźnej korelacji między zyskami gmin w wyniku reformy i wynikiem referendum. Być może dlatego, że mało który wyborca potrafił zrozumieć nawet ten uproszczony system.

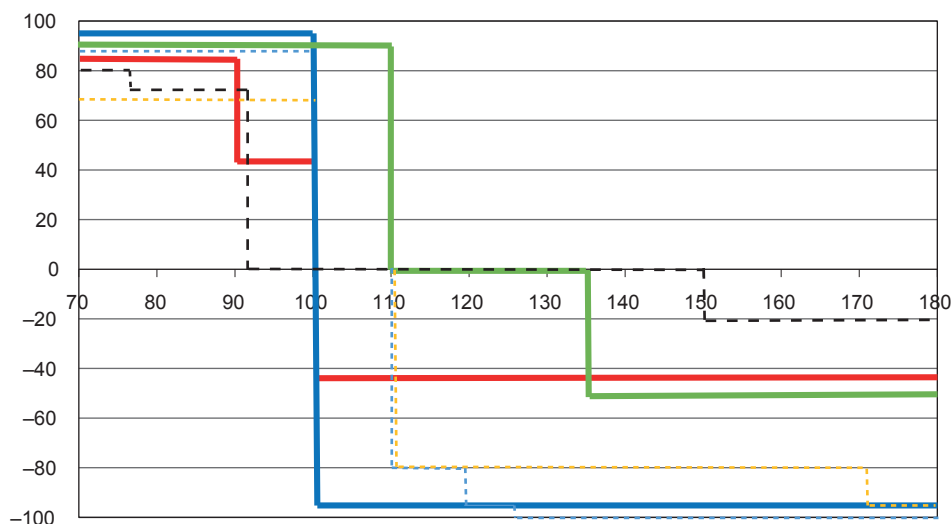
## Skandynawia

Regulacje dotyczące wyrównywania w Danii, Norwegii i Szwecji<sup>5</sup> zostały omówione wspólnie, w jednej części opracowania, ponieważ systemy samorządowe w tych krajach są do siebie bardzo podobne. Kraje skandynawskie są

<sup>5</sup> W opracowaniu pominięta została Finlandia, w której – pomimo wielu cech systemu samorządowego zbliżonego do omawianych tu krajów – nie ma wyrównywania za pomocą transferów poziomych. (Przynależność Finlandii do Skandynawii jest poza tym wątpliwa z geograficznego punktu widzenia).

zresztą często traktowane w europejskich typologiach władz lokalnych jako odrębny typ (np. Loughlin i in. 2010), ze względu na silną pozycję władz lokalnych określany czasem jako „ziemia obiecana europejskich samorządów” (Rose i Ståhlberg 2005). We wszystkich trzech krajach samorzady odgrywają bardzo dużą rolę w wykonywaniu zadań publicznych, mając do dyspozycji ponad połowę wszystkich środków publicznych; swoje działania finansują przede wszystkim za pomocą podatków lokalnych (głównie lokalnego podatku od dochodów osobistych). Między tymi krajami występują też wyraźne różnice, np. stopień lokalnej autonomii finansowej w Norwegii jest wyraźnie niższy niż w Danii i Szwecji.

Z naszego punktu widzenia najważniejsze jest jednak, że w tych krajach tradycyjnie bardzo rozbudowane były systemy wyrównywania, działające przede wszystkim w oparciu o mechanizmy horyzontalne (przypominające polskie janosikowe). Wprawdzie po przeprowadzonych kilka lat temu reformach w Danii (2007) i Szwecji (2005) mówi się często, że mechanizm poziomy został zastąpiony pionową subwencją wyrównawczą z budżetu państwa, ale nie jest to do końca prawda. Poprzednio obowiązujący system był bardzo mocno krytykowany przez bogatsze jednostki samorządowe. Obecny ma charakter mieszany – faktycznie główna część subwencji pochodzi z budżetu państwa, ale pewien jej fragment



Ryc. 4. Schemat systemu wyrównywania potencjału dochodowego samorządów krajów skandynawskich przed 2005 r. w zestawieniu z systemem polskim

Uwaga: kolor czerwony – Dania; kolor niebieski – Szwecja; kolor zielony – Norwegia, linia przerywana czarna – polskie gminy, linia przerywana niebieska – polskie powiaty, linia przerywana żółta – polskie województwa.

Wykres nie obejmuje ilustracji wyrównywania skrajnie bogatych (pow. 200% średniej krajowej) i skrajnie ubogich (poniżej 40% średniej krajowej) gmin polskich.

W przypadku Polski ilustracja płatności odnosi się do subwencji równoważącej i regionalnej, a korzyści – do subwencji wyrównawczej.

Źródło: opracowanie własne z wykorzystaniem danych z Werner i Shah (2005), *Local Government Financial Equalization in Sweden* (2005), Blom-Hansen i in. 2010.

Tab. 6. Kryteria mierzenia potrzeb wydatkowych w 2007 roku

| Dania   |          | Norwegia                    |          | Szwecja   |          |
|---|----------|-----------------------------|----------|---|----------|
| kryterium                                       | waga (%) | kryterium                   | waga (%) | kryterium   | waga (%) |
| grupy wiekowe                                   |          | ogólna subwencja            |          | gęstość zaludnienia                                       |          |
| 0–6 lat   | 9,8      | grupy wiekowe               |          | struktura wieku   | 2,5      |
| 7–16 lat  | 21,2     | 0–5 lat                     |          | dzieci pochodzenia zagranicznego                          | 2,3      |
| 17–19 lat                                       | 1,1      | 6–15 lat                    |          | bezrobocie  | 30,8     |
| 20–24 lata                                      | 2,0      | 16–66 lat                   |          | samotni rodzice   | 12,0     |
| 25–34 lata                                      | 5,4      | 67–79 lat                   |          | ludność z niskimi dochodami                               | 8,5      |
| 35–39 lat                                       | 2,9      | 80–89 lat                   |          | poziom wynagrodzeń  | 13,3     |
| 40–64 lata                                      | 11,7     | 90 i więcej                 |          | zmiany liczby ludności (szybki spadek albo szybki wzrost) | 4,9      |
| 65–74 lata                                      | 4,2      | rozwieźdzeni 16–59 lat      |          | koszty ogrzewania (dla gmin na dalekiej północy)          | 3,8      |
| 75–84 lata                                      | 5,6      | bezrobotni 16–59 lat        |          |   | 1,1      |
| 85 i więcej                                     | 4,8      | czas dojazdów do pracy      |          |   | 1,5      |
| czas dojazdów do pracy                          | 1,4      | śmiertelność                |          |   | 2,5      |
| bezrobotni 20–59 lat                            | 5,4      | samotni powyżej 67 lat      |          |   | 2,5      |
| ludność 24–49 lat bez wykształcenia zawodowego  | 5,2      | imiigranci                  |          |   | 0,5      |
| wynajmowane mieszkania                          | 1,5      | niepełnosprawni psychicznie |          |   |          |
| leczeni psychiatrycznie                         | 1,5      | powyżej 16 lat              |          |   | 6,6      |
| rodziny w niektórych rodzajach mieszkań         | 4,5      | do 16 lat                   |          |   | 0,4      |
| dzieci rodziców z niskim poziomem wykształcenia | 4,5      | wskaźnik urbanizacji        |          |   | 4,2      |
| samotni powyżej 65 lat                          | 0,7      | obszary wiejskie            |          |   | 0,5      |

---

|                             |     |
|-----------------------------|-----|
| ludność z niskimi dochodami | 3,0 |
| niepełnosprawni             | 1,5 |
| imiigranci                  | 0,7 |
| obszary depopulacyjne       | 0,7 |

Źródło: Mau 2007; Lotz 2012.

nadal jest fundowany przez najzamożniejsze samorzady (zmieniła się tylko proporcja). Wyrównywanie ma najbardziej radykalny charakter w Szwecji, a stosunkowo najmniej drastyczny w Danii (Norwegia zajmuje pod tym względem pozycję pośrednią). Trzeba też pamiętać, że we wszystkich tych krajach subwencja stanowi niewielką (w porównaniu z innymi krajami europejskimi) część środków finansowych pozostających w dyspozycji gmin i regionów – w strukturze dochodów samorządowych dominują wpływy z lokalnego (samorządowego) podatku dochodowego od osób fizycznych.

Ogólny schemat pokazujący skalę wyrównywania w krajach skandynawskich (w zestawieniu z samorządami polskimi) pokazuje rycina 4.

We wszystkich trzech krajach nie tylko wyrównuje się potencjał dochodowy, ale też stosowany jest dość złożony algorytm, który ma za zadanie uwzględnić obiektywne czynniki wpływające na zróżnicowanie potrzeb wydatkowych. W Danii na taki indeks potrzeb składa się w 70% struktura demograficzna, a w 30% sytuacja społeczno-gospodarcza gmin. W Szwecji bierze się pod uwagę zmienne odnoszące się do składu demograficznego, etnicznego, rozwoju gospodarczego i cech położenia geograficznego, łączone z dziewięcioma obszarami: opieką przedszkolną, szkołami podstawowymi, szkołami średnimi, opieką nad osobami w podeszłym wieku, pomocą społeczną, opieką nad dziećmi z rodzin imigrantów, strukturą dochodów mieszkańców, strukturą zasobów mieszkaniowych i potrzebami w zakresie transportu publicznego.

Czynniki brane pod uwagę w wyrównywaniu potrzeb wydatkowych w Danii, Norwegii i Szwecji prezentuje tabela 6 (zestawienie przygotowane przez Nielsa Jørgena Mau; 2007).

W dalszej części przedstawiam bardziej szczegółowe informacje na temat systemów w poszczególnych krajach.

## Dania

Jak już wyżej wspominałem, zasadnicza reforma miała miejsce w roku 2007 i została przeprowadzona równoległe z reformą konsolidacji terytorialnej na poziomie gminnym i regionalnym. Przed tą datą dominującym systemem transferów były transfery poziome o charakterze podatku Robin Hooda, o dość wysokim stopniu wyrównywania przedstawionym na rycinie 4. Baza podatkowa porównywana była ze średnią krajową. Samorząd gminy, w której potencjał podatkowy był wyższy od średniej, musiał wpłacić 42% „nadwyżki”. Osobno traktowane były gminy z obszaru metropolitalnego Kopenhagi, które płaciły podatek Robin Hooda, jeśli ich potencjał był wyższy od średniej dla tego obszaru, a nie wyższy od średniej krajowej. Gminy z potencjałem niższym od średniej krajowej dostawały 45% różnicy w stosunku do średniej. Jednak dodatkowo te, w których potencjał dochodowy był niższy niż 90% średniej, dostawały kolejne 40% różnicy do poziomu 90%.

Po 2007 r. zasadnicza część transferów pochodzi z budżetu centralnego i ma charakter pionowy, ale pozostały elementy transferów poziomych, np. pomiędzy gminami aglomeracji Kopenhagi. Jako podstawy wyliczania transferów nie

stosuje się danych historycznych, a prognozy finansowe, natomiast na koniec roku dokonuje się transferów korygujących, uwzględniających faktyczne wykonanie dochodów. Propozycja rządowa zakładała wykorzystanie jako podstawy wyliczeń danych historycznych sprzed dwóch lat (tak jak to się dzieje w Polsce, a także w sąsiedniej Szwecji), ale parlament odrzucił tę propozycję.

Punktem startu systemu wyrównawczego jest:

- pomiar potencjału dochodowego każdej z jednostek samorządowych, oraz
- ocena zróżnicowania potrzeb wydatkowych (w 68% ma na nią wpływ struktura demograficzna, a w 32% rozwój społeczno-ekonomiczny gminy – por. Juul 2014).

Zdaniem twórców systemu równoczesne uwzględnienie obu elementów jest bardzo ważne, bo korelacja między indeksem zamożności i potrzeb wydatkowych jest bardzo niska, w dodatku ujemna (-0,11), co oznacza, że gminy z wyższą bazą podatkową mają często niższe od przeciętnych potrzeby wydatkowe. Do kwestii czynników wpływających na takie zróżnicowanie potrzeb wrócimy jeszcze w zakończeniu niniejszego opracowania. Ale już teraz warto podkreślić, że w słynącej z politycznej kultury konsensusu Danii w wypracowaniu szczegółowego mechanizmu brali udział przedstawiciele licznych instytucji publicznych i eksperckich. Byli to przede wszystkim członkowie Komitetu Finansowego, czyli urzędnicy ministerstw i przedstawiciele organizacji samorządowych, ale także Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, Ministerstwo Finansów, ministerstwa sektorowe, związki samorządowe i przedstawiciele świata nauki (przede wszystkim ekonomiści i politolodzy).

## Norwegia

Tradycyjnie poziom wyrównywania w Norwegii był wyższy niż w Danii, ale niższy niż w Szwecji. System wyrównywania dochodowego obejmuje tylko wpływy z PIT (które stanowią dominującą część dochodów własnych), zaś pomija wpływy z pomniejszych podatków lokalnych, takich jak podatek od nieruchomości. To pominięcie podatku od nieruchomości w systemie wyrównawczym daje swego rodzaju przewagę wielu małym gminom, zwłaszcza takim, na których terenie znajdują się hydroelektrownie (będące podstawą norweskiej energetyki). Ponieważ stawka lokalnego PIT jest w Norwegii (w odróżnieniu od Finlandii, Danii czy Szwecji) identyczna na terenie całego kraju, nie ma potrzeby pomiaru bazy podatkowej, wystarczy porównać faktyczne wpływy budżetowe. (System lokalnego PIT w Norwegii *de facto* niewiele różni się od polskiego systemu udziałów jednostek samorządu terytorialnego we wpływach z PIT).

Przed przeprowadzoną w połowie ubiegłej dekady reformą, jeśli dochody z PIT (na głowę mieszkańca) przekraczały 134% średniej krajowej, samorząd płacił „podatek” w wysokości 50% „nadwyżki”, przekazując go rządowi. Z kolei rząd wypłacał subwencję wyrównawczą gminom z dochodami mniejszymi niż 110% średniej krajowej, wyrównując 90% różnicy do tego poziomu. Według danych z 2004 r. 16 gmin płaciło janosikowe, 390 dostawało subwencję wyrów-

nawczą, a 28 znajdowało się w „strefie neutralnej” z dochodami pomiędzy 110 a 134% średniej krajowej (Werner, Shah 2005).

Współcześnie obowiązujący system działa na odmienniej zasadzie w gminach i powiatach. Gminy z dochodami poniżej średniej krajowej otrzymują wyrównanie 60% różnicy. Z kolei te z dochodami powyżej średniej oddają 60% „nadwyżki”. Dodatkowo wspomagane są gminy z dochodami poniżej 90% średniej, które dostają dodatkowe 35% różnicy w stosunku do średniej. W przypadku powiatów subwencję wyrównawczą dostają jednostki z dochodami poniżej 120% średniej krajowej (otrzymując 90% różnicy; Blom-Hansen i in. 2010).

Wyrównywanie ma charakter samofinansujący się (wpłaty od gmin zamożniejszych pokrywają subwencję dla biedniejszych), za wyjątkiem subwencji dla powiatów i wyrównania dla gmin z dochodami poniżej 90% średniej krajowej, które są opłacane przez budżet państwa.

Obok subwencji wyrównawczej w Norwegii istnieje oddzielny system wspierania małych gmin i samorządów na dalekiej północy kraju.

## Szwecja

Do 2005 r. obowiązywał system wyrównywania w pełni samofinansujący się – oparty wyłącznie na transferach poziomych. Samorządy z bazą podatkową *per capita* powyżej średniej oddawały aż 95% „nadwyżki”. Kompensacja dla obszarów biedniejszych wynosiła także 95% różnicy w stosunku do średniej. Przed rokiem 2005 donorami systemu były 54 gminy oraz dwa powiaty.

Współcześnie system wyrównywania jest w znacznym stopniu finansowany transferami pionowymi z budżetu państwa, choć transfery poziome nie znikły całkowicie. Według danych z 2009 r. wpłaty 11 najbogatszych samorządów (dziewięciu położonych w aglomeracji sztokholmskiej i dwóch koło Malmö, na poziomie powiatowym jedynym płatnikiem był Sztokholm) wynosiły 3,7 miliarda koron, podczas gdy cała subwencja wyrównawcza pochłaniała 52 miliardy SEK. Oznacza to, że ok. 7% systemu wyrównywania finansowane było przez janosikowe, a pozostałe 93% przez budżet państwa. Z kolei po stronie beneficjentów znajdowało się 278 gmin i 20 powiatów.

Według stanu z 2009 r. subwencja wyrównawcza przysługuje gminom o bazie podatkowej poniżej 115% średniej krajowej. Dostają one rekompensatę pokrywającą 95% różnicy w stosunku do tego poziomu. Z kolei jednostki z potencjałem podatkowym powyżej 115% średniej oddają 85% „nadwyżki” powyżej tego poziomu. Przykładowy wpływ tak działającego systemu wyrównawczego na dochody gmin przedstawia tabela 7.

Tab. 7. Przykład wpływu systemu wyrównywania bazy podatkowej na dochody gmin w Szwecji

| Gmina | Dochody jako % średniej krajowej |               |
|-------|----------------------------------|---------------|
|       | bez wyrównywania                 | po wyrównaniu |
| A     | 80                               | 113           |
| B     | 90                               | 114           |
| C     | 100                              | 114           |
| D     | 110                              | 115           |
| E     | 144                              | 120           |

Źródło: *Local Government Financial Equalization in Sweden 2005*.

Dodatkowo przeprowadzane jest – mające tym razem charakter wyłącznie transferów poziomych – wyrównywanie ze względu na zróżnicowanie potrzeb wydatkowych. Czynniki brane pod uwagę w tym segmencie systemu wyrównawczego były już omawiane powyżej. Ta część transferów wg danych z 2009 r. wynosiła ok. 5,2 miliarda SEK, a zatem niecałe 10% sumy wydawanej na subwencje wyrównawczą związaną z potencjałem dochodowym samorządów. W 2008 r. maksymalny poziom wpłaty dokonywanej przez gminę o niższej od przeciętnych ocenie potrzeb wynosiła 3905 SEK na jednego mieszkańca, a maksymalna wysokość otrzymywanej dopłaty 10 409 SEK *per capita*. W tej części systemu wyrównywania płatnikami jest 135, a beneficjentami – 155 gmin.

Jeśli połączymy oba elementy systemu wyrównywania (dochodowy i wydatkowy), okazuje się, że transfery poziome pochłaniają razem 8,9 miliarda koron, zaś udział budżetu państwa w systemie wyrównawczym wynosi 48,3 miliarda koron. Trzeba jednak pamiętać, że subwencje i dotacje nie przekraczają ogólnie w skali kraju 15% dochodów samorządów (choć udział ten jest oczywiście zróżnicowany; w siedmiu gminach stanowi ponad dwie trzecie całego budżetu). Co ciekawe, od początku lat dziewięćdziesiątych XX w. udział transferów spadał (wtedy było to prawie 30%), podczas gdy rósł udział własnych dochodów podatkowych. Doniosła zmiana miała miejsce w latach 1992–1993, kiedy to zastąpiono większość istniejących wcześniej dotacji celowych jedną subwencją ogólną, która od tego czasu ma dominujące znaczenie w całym systemie transferów.

### Podsumowanie – wnioski dla rozwiązań polskich

Przegląd systemów wyrównywania poziomego w krajach europejskich prowadzi do wniosków, które powinny być wykorzystane w dyskusji nad rozwiązaniami stosowanymi obecnie i możliwymi do zastosowania w Polsce. Najważniejsze cechy omawianych systemów wyrównawczych, w porównaniu z rozwiązaniami przyjętymi dla polskich samorządów, zestawione są w tabeli 8.



Tab. 8. Podsumowanie cech charakterystycznych systemów wyrównawczych w wybranych krajach europejskich

|                      | Wyrównywanie bazy podatkowej            | „Luka czasowa”  | Czynniki dotyczące potrzeb wydatkowych  |
|----------------------|---|---|---|
|                      | maksymalna krańcowa stawka janosikowego | minimalna gwarantowana wysokość dochodów jako % średniej krajowej |   |
| Niemcy               | 80%                                     | 80%   | brak; bieżące rozliczenia wpływów podatkowych   |
| Szwajcaria           |   | 85%   | dane historyczne, ale średnie z kilku lat dla złagodzenia wahań cyklicznych   |
| Dania                | 45%                                     | 81%   | możliwe rozliczenia wg prognoz dochodów z końcowym wyrównaniem po zakończeniu roku                                  |
| Norwegia             | 60%                                     | 91%   | brak danych   |
| Szwecja              | 95% (potem zmniejszone do 85%)          | 95%   | dane sprzed dwóch lat   |
| Polska – gminy       | 40%                                     | 77%   | dane sprzed dwóch lat   |
| Polska – powiaty     | 98%                                     | 88%   | brak w subwencji wyrównawczej i po stronie „podatkowej”   |
| Polska – województwa | 95%                                     | 70%   | w subwencji równoważącej; śladowe i wątpliwe metodycznie uwzględnienie po stronie dochodowej subwencji równoważącej |

Uwaga: dla Szwajcarii i Niemiec uwzględnione zostały mechanizmy wyrównywania pomiędzy kantonami i landami.

Jakie wnioski i obserwacje płyną z tych porównań dla debat prowadzonych w Polsce? Sądzę, że można je podsumować w kilku punktach.

1. Zagadnienie „prawa do wyrównywania” dla jednostek słabszych *versus* stymulacja polityki prorozwojowej.

W jaki sposób skonstruować system, który nie będzie zniechęcał do zabiegów o podniesienie bazy dochodowej i do efektywnego ściągania podatków? Z dylematem tym zmagają się wszystkie kraje, a odpowiedzi (poszukiwanie złotego środka) prowadzą do różnych rozwiązań. Najogólniej rzecz biorąc wskazuje się, że:

- (i) wyrównywanie nie powinno być całkowite (np. szkodliwa jest koncepcja minimalnego gwarantowanego poziomu dochodów, który powoduje, że w jednostkach najsłabszych relatywna poprawa poziomu bazy podatkowej nie przynosi żadnych korzyści dla budżetu);
- (ii) „stopa opodatkowania nadwyżki dochodów” w jednostkach zamożniejszych nie powinna być taka, by krańcowa korzyść ze zwiększonych dochodów była bliska zeru (co ma miejsce przy „podatku” w wysokości 95–97%, czy tym bardziej 100%).

Jak widzimy z porównania, krańcowa stawka opodatkowania wysokich dochodów w żadnym kraju nie osiąga poziomu spotykanego w polskich powiatach (98%). Jedynie w (często krytykowanym) systemie szwedzkim osiągała zaś poziom pojawiający się w polskich województwach. Trzeba jednak dodać, że po reformach z poprzedniej dekady krańcowa stawka szwedzkiego janosikowego została obniżona do 85%.

Przez minimalną gwarantowaną wartość dochodów w jednostkach uboższych można rozumieć nie tylko wprost sformułowaną gwarancję, która zapewnia identyczny poziom dochodów dla wszystkich jednostek poniżej pewnego progu relatywnego ubóstwa. Można ją także odczytać *implicite* z algorytmu subwencji wyrównawczej, podstawiając do wzoru zerowy poziom własnego potencjału podatkowego – tak jak zostało to zrobione w przypadku samorządów polskich w tabeli 8. Jak wynika z tabeli, poziom ten nie odbiega w Polsce w sposób drastyczny od przyjmowanego w innych krajach.

2. Luka czasowa pomiędzy stanem, na podstawie którego jest wyliczana należna subwencja, a momentem, kiedy jest ona płacona.

Przy szybkich zmianach koniunktury gospodarczej i jednocześnie przy bardzo wysokiej „krańcowej stawce opodatkowania” może się zdarzyć, że należna płatność jest nieproporcjonalnie wysoka (lub niska) w stosunku do faktycznych dochodów. (Problem nie jest drastyczny, jeśli „stopa opodatkowania” dochodów jest umiarkowana). Przyjmowane w tej kwestii rozwiązania w krajach europejskich są zróżnicowane. W Szwajcarii jako podstawę stosuje się średnie z kilku lat, a nie dane dla jednego roku, co pozwala łagodzić wpływ wahań koniunkturalnych. W Niemczech stosuje się udziały w bieżących (rozliczanych comiesięcznie) dochodach, z ewentualnym wyrównaniem (w górę lub w dół), kiedy znane są już dokładne rozliczenia całego roku finansowego. W Danii samorzady mają możliwość posłużenia się własnymi prognozami, z zastrzeżeniem jednak, że po rozliczeniu danego roku następuje wyrównanie wynikające z uwzględnienia faktycznego poziomu bazy podatkowej.

- Pytanie o to, które z dochodów (a w zasadzie które z potencjalnych dochodów, bo rzeczywiste dochody mogą też zależeć o polityk podatkowych samorządów) należy brać pod uwagę w systemach wyrównawczych.

Rzadko bierze się pod uwagę wszystkie potencjalne źródła dochodów własnych, zazwyczaj uwzględnia się te najważniejsze z nich. Ale to, co znajduje się poza „pułą wyrównywania”, może odgrywać istotną rolę w sytuacji finansowej poszczególnych samorządów lokalnych. (Np. system norweski koncentruje się na dochodach z PIT, a pomija podatek od nieruchomości, co jest korzystne dla niektórych małych gmin). Zmiana liczby branych pod uwagę podatków lokalnych była jednym z ważnych elementów reform wprowadzanych w Szwajcarii w kantonie Fryburg.

W Polsce problem w zasadzie nie występuje w powiatach i województwach, które nie mają swoich własnych podatków (chyba że zaczęlibyśmy dyskutować o zmianie w tym zakresie, co byłoby pożądane w przypadku bardziej całościowej reformy uwzględniającej różne aspekty systemu finansowania samorządów). Na poziomie gminnym w chwili obecnej brane pod uwagę są wszystkie najważniejsze źródła dochodów własnych i rozszerzanie tego katalogu nie wydaje się pilnym tematem. Z kolei pominięcie któregoś z nich mogłoby prowadzić do pojawiania się niepożądanych i nieuzasadnionych „kominów dochodowych” w pojedynczych gminach.

- Celowość *versus* ogólny charakter przekazywanych słabszym samorządom środków.

W niektórych dyskusjach prowadzonych w Polsce powtarza się czasem sugestia, by wpływy z janosikowego były przekazywane słabszym samorządom w postaci dotacji – np. możliwych do wykorzystania wyłącznie na inwestycje albo wręcz na cele uzgadniane z jednostkami, które są płatnikami systemu wyrównawczego. Jednak zarówno doświadczenia europejskie, jak i teoria finansów publicznych oraz wytyczne Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego jednoznacznie wskazują na przewagę transferów o charakterze ogólnym. Warto przypomnieć, że zwiększenie roli subwencji i minimalizacja znaczenia dotacji celowych była jednym z zasadniczych elementów reform skandynawskich systemów transferów w minionych dekadach.

- Problemem specyficznie polskim jest system kryteriów rozdziału środków z janosikowego, który sprawia, że wiele samorządów najpierw wpłaca swoją składkę na rzecz subwencji równoważącej (regionalnej), a następnie dostaje część środków z powrotem w postaci należnej im subwencji.

Takie przelewanie środków w tę i z powrotem wydaje się irracjonalną komplikacją systemu finansów publicznych. Poza zupełnie śladową obecnością w systemie szwajcarskim, nie spotkałem się w innych krajach z występowaniem analogicznego zjawiska, a co za tym idzie, także z dyskusją na temat podobnego problemu.

- Jednak najbardziej rzucającą się w oczy różnicą między Polską i innymi krajami europejskimi jest chyba brak uwzględnienia, tak w naszym janosikowym, jak i, szerzej, w całym systemie wyrównawczym, nie tylko potencjału dochodowego, ale także zróżnicowania potrzeb wydatkowych.

Zmiana tej sytuacji wydaje się ważna i potrzebna. Nawet bez przeprowadzania szczegółowych (skądinąd bardzo przydatnych i pilnych) badań można zaryzykować twierdzenie, że taka zmiana byłaby szczególnie istotna przede wszystkim dla wielkich miast (które obsługują licznych konsumentów usług komunalnych dojeżdżających codziennie do pracy, urzędów itp., a także które są miejscem koncentracji wielu problemów społecznych) oraz dla niektórych kategorii obszarów wiejskich (tych najrzadziej zaludnionych, gdzie koszty jednostkowe wielu usług są najwyższe).

Zagadnienie jest jednak bardzo złożone i budzi kontrowersje właściwie we wszystkich krajach, stosujących w sposób mniej lub bardziej udany takie wskaźniki potrzeb wydatkowych. Pojawia się tu przynajmniej kilka dylematów:

- a) W jaki sposób oceniać potrzeby? Wchodzą w grę przynajmniej dwie metody. Pierwsza, normatywna – w której wyceniamy niezbędne koszty dla każdego zadania samorządowego (w Polsce czasem w ten sposób rozumie się zagadnienie „standaryzacji kosztów usług publicznych”). Według doświadczeń wielu krajów i opinii większości ekspertów, jest to praktycznie niewykonalne (por. np. Mau 2007). Pozostaje więc druga metoda – empiryczna. W tej metodzie przyglądamy się czynnikom wpływającym na historyczne zróżnicowanie wydatków. Podejście takie stosowano w Anglii, Danii, Holandii i w wielu innych krajach. Nie jest one pozbawione wad, bo może prowadzić do powielania historycznych, nieuzasadnionych zróżnicowań. Jeśli któreś samorzady były w przeszłości niedofinansowane, to ich niższe wydatki mogą wynikać właśnie z tego faktu, a nie być odbiciem niższych potrzeb wydatkowych. Trzeba przyznać, że dotychczas nie znaleziono w pełni zadowalającej metody poradzenia sobie z tym problemem metodycznym. Stosowaną w Anglii czy Danii metodą był podział wydatków na bloki związane z głównymi usługami i analizy regresji, uzupełniane przez analizę panelową i prowadzące do identyfikacji czynników wpływających na wielkość potrzeb wydatkowych.
- b) W jaki sposób formułować na podstawie takich analiz konkretne, wykorzystywane w systemach wyrównawczych algorytmy? Ogólnie zwraca się uwagę na kilka kryteriów, jakie powinny być spełnione przez uwzględniane wskaźniki: (i) mierzalność za pomocą dostępnych danych statystycznych, (ii) niepodatność na manipulacje ze strony zainteresowanych samorządów, (iii) możliwość wskazania zależności przyczynowo-skutkowej między znaczeniem wskaźnika a potrzebami wydatkowymi, (iv) wskaźniki takie nie powinny działać jako szkodliwe bodźce, zniechęcające na przykład do skutecznej polityki rozwoju gospodarczego.
- c) W jaki sposób odróżnić faktyczne obiektywne czynniki powodujące wzrost potrzeb wydatkowych od zróżnicowania preferencji lub wyniku autonomicznych decyzji lokalnych oraz wydajności zależnej od sprawności lokalnej administracji? Co do zasady rozróżnienie takie wydaje się klarowne, ale w praktyce nastrocza czasem sporych trudności. Na przykład jak oddzielić obiektywną konieczność ponoszenia wyższych kosztów wykonywania jakiejś usługi przez małą gminę od subiektywnego braku zainteresowania współpra-

cę z sąsiednimi gminami, która mogłaby prowadzić do wykorzystania zjawiska korzyści skali? Jak pisze Bernard Dafflon (2012), jaka część wyższych kosztów odśnieżania w terenach górskich wynika z obiektywnych warunków, a jaka z siły związków zawodowych wymuszających określone wynagrodzenia?

Wprawdzie nie da się w szczegółach rozwiązać tego typu dylematów z pełną precyzją, niemniej jednak w większości krajów europejskich podejmuje się próby szacowania zróżnicowania potrzeb wydatkowych i uwzględniania ich w systemach wyrównawczych.

7. Oceniane jako poprawnie skonstruowane systemy wyrównawcze (zwłaszcza te odnoszące się do wyrównywania poziomego) mają wbudowane mechanizmy monitoringu i okresowej ewaluacji (Shah 2014). To kolejna istotna różnica w stosunku do systemu obowiązującego obecnie w Polsce.

Na zakończenie warto jeszcze raz powtórzyć tezę obszerniej omawianą we wprowadzeniu do niniejszego opracowania. Konstrukcja systemu wyrównawczego to tylko do pewnego stopnia zadanie eksperckie. W większym stopniu potrzebna jest decyzja o charakterze politycznym, która odpowie na pytania dotyczące akceptowalnych granic zasady solidarności, a także kompromisu między zasadą autonomii lokalnej i spójnością całego kraju.

## Literatura

- Bergvall D., Charbit C., Kraan D.J., Merk O., 2006, „Intergovernmental transfers and decentralised public spending”, *OECD Journal of Budgeting*, t. 5, nr 4.
- Blöchliger H., 2013, *Fiscal Federalism 2014: Making Decentralization Work*, Paris: OECD.
- Blom-Hansen J., Borge L., Dahlberg M., 2010, „Local government in Denmark, Norway and Sweden”, w: A. Moision (red.), *Local Public Sector in Transition: A Nordic Perspective*, Helsinki: Government Institute for Economic Research, Publications 56.
- Boerboom H., Huigsloot P., 2010, „Earmarked general grants and general earmarked grants in the Netherlands”, w: J. Kim, J. Lotz, N.J. Mau (red.), *General Grants versus Earmarked Grants: Theory and Practice*, Albertslund, Seoul: The Korea Institute of Public Finance, The Danish Ministry of Interior and Health, s. 394–414.
- Borge L.E., Lilleschulstadt G., 2010, „General grants and earmarked grants in Norway”, w: J. Kim, J. Lotz, N.J. Mau (red.), *General Grants versus Earmarked Grants: Theory and Practice*, Albertslund, Seoul: The Korea Institute of Public Finance, The Danish Ministry of Interior and Health, s. 191–217.
- Carbonell J. Ruiz-Huerta, Alcalde A.H., 2008, „Fiscal equalization in Spain”, w: N. Bosh, J.M. Duran (red.), *Fiscal Federalism and Political Decentralization: Lessons from Spain, Germany and Canada*, Cheltenham, Northampton: Edward Elgar.
- Dafflon B., 2012, „Solidarity and the design of equalization: setting out the issues”, *eJournal of Tax Research*, t. 10, nr 1, s. 138–164.
- Dafflon B., 2010, „Local fiscal equalization: a new proposal and an experiment”, *Working Papers SES*, Fribourg.
- Dafflon B., 2004, „Federal-cantonal equalization in Switzerland: an overview of the reform in progress”, *Public Finance and Management*, t. 4, nr 4, s. 521–558.

- Juul T., 2014, „Local government equalization in Denmark”, referat na konferencję *Fiscal Equalization Transfers – International Practices: Lessons for Poland*, Warszawa, 11–12.12.2014.
- Kim J., Lotz J. (red.), 2008, *Measuring Local Government Expenditure Needs*, Copenhagen: Korea Institute of Public Finance, Danish Ministry of Social Welfare, Proceedings of the Copenhagen Workshop 2007.
- Local Government Financial Statistics – England*, 2010, London: Department for Communities and Local Governments.
- Local Government Financial Equalization in Sweden*, 2005, Stockholm: Swedish Association of LA and Regions & Ministry of Finance.
- Lotz J., 2012, *Grants Policies in Nordic Countries* (niepublikowany szkic).
- Loughlin J., Hendriks F., Lidström A. (red.), 2010, *The Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in Europe*, Oxford: Oxford University Press.
- Mau N.J., 2007, *Expenditure Needs Equalization – Reasoning and Organization of Work: the Danish Case*, Copenhagen: Danish Ministry of Interior and Health.
- Rattsø J., 2005, „Local Tax Financing in the Nordic Countries”, *Yearbook of Nordic Tax Research*, s. 33–50.
- Rose L., Ståhlberg K., 2005, „The Nordic countries: Still the ‘promised land?’”, w: B. Denters, L. Rose (red.), *Comparing Local Governance: Trends and Developments*, Basingstoke, New York: Palgrave, Macmillan.
- Shah A., 2014, „Principles and the practice of fiscal equalization transfers with special emphasis on solidarity or Robin Hood Programs”, referat na konferencję *Fiscal Equalization Transfers – International Practices: Lessons for Poland*, Warszawa, 11–12.12.2014.
- Spahn P.B., 2014, „Fiscal equalization transfers – international perspective, the German case”, referat na konferencję *Fiscal Equalization Transfers – International Practices: Lessons for Poland*, Warszawa, 11–12.12.2014.
- Spahn P.B., Werner J., 2007, „Germany at the junction between solidarity and subsidiarity”, w: R. Bird, R. Ebel (red.), *Fiscal Fragmentation in Decentralized Countries: Subsidiarity, Solidarity and Asymmetry*, Cheltenham-Northampton: Edward Elgar, World Bank.
- Solé-Ollé A., 2010, „Intergovernmental transfers to local governments in Spain: an assessment of their virtues and perils”, w: J. Kim, J. Lotz, N.J. Mau (red.), *General Grants versus Earmarked Grants: Theory and Practice*, Albertslund, Seoul: The Korea Institute of Public Finance, The Danish Ministry of Interior and Health, s. 345–393.
- Swianiewicz P., 2006, „Poland and Ukraine: Contrasting paths of decentralization and territorial reform”, *Local Government Studies*, t. 32, nr 5, s. 599–624.
- Swianiewicz P., 2011, *Finanse samorządowe: koncepcje, realizacja, polityki lokalne*, Warszawa: Municipium.
- Werner J., 2008, „Fiscal equalization among the States in Germany”, Langen: Institute of Local Public Finance, Working Paper Number 02-2008.
- Werner J., Shah A. (2005). „Equalization and local taxation in Denmark, Norway and Sweden”, Langen: Institute of Local Public Finance, Working Paper Number 02-2005.