

Jarosław Olejniczak

Akademia Ekonomiczna we Wrocławiu

**UZUPEŁNIANIE DOCHODÓW
JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO
ŚRODKAMI Z BUDŻETU PAŃSTWA
W KRAJACH EUROPEJSKICH
– WYBRANE PROBLEMY**

1. Wstęp

Decentralizacja systemu finansów publicznych prowadzi w mniejszym bądź większym stopniu do powstawania różnic między poszczególnymi jednostkami samorządu terytorialnego. Różnice te uwidaczniają się w szczególności, gdy mowa jest o zdolności danej JST do finansowania realizacji zadań nałożonych na nią przepisami prawa. Dysproporcje te wynikają ze struktury dochodów pierwotnie gromadzonych przez samorządy terytorialne, a co się z tym wiąże – z możliwości ich gromadzenia na podstawie przyznanych im źródeł dochodów własnych. Uzupełnianie niedoborów może się odbywać za pomocą różnego rodzaju mechanizmów – zależnych od koncepcji przyjętej w danym państwie oraz otoczenia, w którym ono funkcjonuje.

W praktyce transfery do budżetów JST w krajach europejskich mogą pochodzić z kilku różnych źródeł, w szczególności zaś mogą:

- stanowić formę redystrybucji pionowej z budżetu rządu centralnego, w postaci udziałów w podatkach centralnych,
- stanowić redystrybucję pionową dokonywaną w ramach sektora samorządowego,
- przybierać formę redystrybucji poziomej – między jednostkami tego samego szczebla (może być to formuła „gry o sumie zerowej”, w której wpłaty jednostek zamożniejszych w całości redystrybuowane są do jednostek zgłaszających zapotrzebowanie),
- stanowić je środki z tworzonych w ramach systemu finansów publicznych funduszy o charakterze celowym (także funduszy komunalnych), mających swoje źródło w mechanizmie redystrybucji zarówno poziomej, jak i pionowej,

- być to środki przekazywane na realizację zadań przez inne podmioty sektora samorządowego,
- być to środki trafiające za pośrednictwem różnych podmiotów sektora finansów publicznych do budżetów JST z funduszy UE (zarówno w przypadku krajów członkowskich, jak i w przypadku pozostałych państw),
- to być środki pozyskiwane przez JST z bezzwrotnych źródeł międzynarodowych, wspomagających rozwój terytorialny.

Z punktu widzenia relacji zachodzących między rządem centralnym a samorządami terytorialnymi, najbardziej interesujące, oprócz klasycznych udziałów w podatkach centralnych, są formy dotacyjno-subwencyjne. Na potrzeby niniejszego opracowania przyjęto jednolitą nomenklaturę, określając mianem subwencji transfery o charakterze ogólnym, a mianem dotacji celowych środki „znaczone”, których wydatkowanie musi być bezpośrednio związane z celem, na który zostały przekazane.

Tabela 1. Charakterystyka wybranych państw europejskich i roli transferów w działalności JST na ich terenie w końcu lat 90.

Kraj	Ludność (w mln)	Obszar (w tys. km ²)	Model państwa	Liczba szczebli samorządu terytorialnego	Udział transferów z budżetu państwa w dochodach (w %)	Wykorzystanie transferów o charakterze subwencji ogólnych	Wykorzystanie transferów o charakterze dotacji celowych	Zapotrzebowanie na mechanizm wyrównawczy
Austria	7,8	84	federalny	2	21	Ś	Ś	W
Belgia	10,2	31	federalny	3	42	W	N	Ś
Dania	5,2	43	unitarny	2	18	W	N	W
Finlandia	5,2	338	unitarny	1	15	N	W	W
Francja	56,6	544	unitarny	3	30	W	N	Ś
Grecja	10,3	132	unitarny	3	68	W	Ś	Ś
Holandia	15,5	41	unitarny	2	71-83	Ś	Ś	W
Irlandia	3,6	70	unitarny	1	26-54	Ś	Ś	Ś
Niemcy	82,0	357	federalny	3	46	Ś	Ś	Ś
Norwegia	4,4	324	unitarny	2	33-52	Ś	W	W
Portugalia	9,9	92	unitarny	3	39-95	W	N	Ś
Szwecja	8,7	411	unitarny	2	19	W	N	W
Włochy	57,6	301	regionalny	3	45-95	Ś	Ś	Ś
Wielka Brytania	58,6	241	unitarny	2-3	73	W	N	W

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: www.detr.gov.uk z dnia 20.08.2002.

Obserwuje się w Europie (w tym także w Polsce) tendencję do zmniejszania roli dochodów transferowanych z budżetów władz centralnych na rzecz zwiększania dochodów własnych [5]. Nie jest jednak możliwe takie wyposażenie JST w dochody własne, by nie istniała potrzeba/konieczność uzupełniania ich budżetów środkami publicznymi. Widoczne jest też stopniowe odchodzenie od systemu dotacji celowych na rzecz subwencji ogólnych, co tłumaczone jest zazwyczaj koniecznością zapewnienia JST większej samodzielności finansowej (por. tab. 2). Dotacje celowe nie zapewniają możliwości elastycznego kształtowania struktury finansowanych nimi wydatków. Mają jednak inne przeznaczenie – umożliwiają bowiem realizację zadań w odpowiedniej skali i w sposób pożądaný przez rządy centralne. Wydaje się, iż słuszną mogłaby się okazać teza o wprost proporcjonalnym związku wielkości udziału dotacji celowych ze stopniem centralizacji struktur samorządowych.

Mimo kolejnych reform systemu dochodów JST w Polsce nie został wypracowany jego ostateczny kształt. Pomocna, w zdefiniowaniu jego docelowej postaci, może się okazać analiza rozwiązań przyjętych w innych krajach europejskich. Opisując ogólne kierunki rozwoju systemu transferów uzupełniających dochody, należy zadać co najmniej dwa pytania:

- jaki jest cel redystrybucji środków?
- jakie zostały zastosowane mechanizmy tej redystrybucji?

Analiza szczegółowa, mogąca stanowić rozwinięcie takich pytań, dotyczyć będzie wyszukiwania konkretnych czynników kształtujących strumienie finansowe. Dalsze rozważania dotyczyć będą wyłącznie dwóch pierwszych pytań postawionych przez autora. Zebrane dane umożliwiają porównanie poszczególnych krajów według stanu z końca lat 90.

2. Cele redystrybucji środków w wybranych krajach

Krajem o stosunkowo niewielkim udziale transferów dotacyjnych z budżetu państwa, jak to przedstawiono to w tabeli 1, jest Dania. Tak więc z punktu widzenia roli transferów system tam funkcjonujący może unaoczniać nam, jaką rolę powinny odgrywać subwencje i dotacje w przypadku państw o istotnym udziale finansowania własnego w dochodach budżetów JST.

Do podstawowych celów redystrybucji środków za pomocą dotacji i subwencji zaliczyć można przede wszystkim chęć wyrównywania dysproporcji w relacjach gromadzonych dochodów i dokonywanych z nich wydatków przez sektory rządowy i samorządowy (wyrównywanie pionowe za pomocą systemu subwencji ogólnej). Drugim z wyraźnie rysujących się celów stosowania transferów jest wynikający ze zróżnicowanego potencjału podatkowego mechanizm kompensacji potrzeb wydatkowych. Przyczyn zróżnicowania upatruje się przede wszystkim w postępującej polaryzacji struktur społecznych w poszczególnych częściach kraju. Trzecim, choć nie ostatnim celem redystrybucji jest wspieranie realizacji zadań o specyficz-

nym dla danej społeczności lokalnej charakterze – jako przykład podaje się tu przede wszystkim zadania z zakresu pomocy społecznej, których skala i koszty realizacji mogą być odmienne między poszczególnymi samorządami.

Do pozostałych celów stosowania transferów w Danii można zaliczyć także te, które w sposób pośredni wpływają na możliwość realizowania zadań przez JST. Przede wszystkim podkreślić można istotną rolę mechanizmu dotacyjno-subwencyjnego w zapewnieniu stabilnej i przewidywalnej wielkości środków w kolejnych latach budżetowych. Dodatkowo dzięki odpowiedniej konstrukcji mechanizmu wyrównawczego (sposobu kalkulacji środków) można mówić także o celu związanym z zapewnieniem efektywniejszego wykorzystania środków przez JST.

Na przeciwnym biegunie struktury źródeł zasilania budżetów JST w stosunku do Danii plasuje się Holandia. System transferów z budżetu państwa w tym przypadku podlegał ewolucji w końcu lat 90., czego efektem było zdefiniowanie nowej wiązki celów redystrybucji środków w ramach subwencji i dotacji. Podstawowym problemem, którego ograniczaniu służyć miały transfery, było zapewnienie środków finansowych na realizację zadań z zakresu pomocy i opieki społecznej w samorządach, z pogłębiającymi się negatywnymi tendencjami w strukturze społecznej. Kolejnym celem, brany pod uwagę w istotny sposób, było przeciwdziałanie pogłębiającym się dysproporcjom w bazie podatkowej poszczególnych obszarów, a więc wyrównywanie dochodów różnicowanych przez odmienne potencjały podatkowe JST. W ramach reformy systemu finansowania uwzględniony został cel związany z perspektywnym traktowaniem przyjmowanych rozwiązań, czyli umożliwienie stosunkowo elastycznego kształtowania czynników wpływających na ostateczny rozmiar finansowania przy utrzymaniu w aktach wyższej rangi podstawowych wytycznych co do rodzaju kryteriów koniecznych do stosowania przy kalkulacji środków.

Krajem zmierzającym przez wiele lat w stronę decentralizacji jest Francja. Procesy tam zachodzące prowadziły, przede wszystkim w ostatnich latach, do powstania złożonego systemu subwencyjno-dotacyjnego, realizującego zwłaszcza kompensację utraconych dochodów JST na skutek polityki państwa w zakresie redukcji stawek podatków lokalnych oraz pokrycie wzrostu kosztów realizacji przekazywanych im nowych zadań. Mechanizm wyrównawczy nie jest tu traktowany jako element podstawowy wiązki celów. Jest to cel poboczny, odnoszący się do wspomagania finansowego jednostek najuboższych (nie ma więc charakteru powszechnego). Natomiast nieomal nieobecna jest w tym przypadku kwestia różnic w kosztach świadczenia usług publicznych.

Zupełnie odmienne cele stawiane są przed mechanizmem redystrybucji dochodów w relacji rząd–samorząd na terenie Anglii. Inaczej niż we Francji, główna uwaga w procesie redystrybucji w Anglii została skoncentrowana na kosztach realizacji zadań publicznych przez poszczególne samorzady oraz na wpływie mechanizmu transferowego na obniżanie poziomu podatków lokalnych oraz, co istotne,

na pozbawienie JST możliwości wpływu na wielkość środków przekazywanych do ich budżetów (uniezależnienie mechanizmu kalkulacji środków od realizowanej polityki podatkowo-wydatkowej JST). Celem dodatkowym, nie mającym istotnego wpływu na łączną wielkość transferów, jest zapewnienie samorządom pokrycia kosztów realizacji zadań zleconych przez rząd. Dodatkowym rozwiązaniem wprowadzonych rozwiązań jest stworzenie mechanizmu uzupełniania dochodów JST, które na skutek zmian w regulacjach prawnych odczuwają istotne zmniejszenie łącznej puli dochodów. Dwa ostatnie cele schodzą na plan dalszy w relacji z pierwszym z wymienionych.

Cele redystrybucji środków za pomocą dotacji i subwencji wynikają także z przyjętego mechanizmu udziału poszczególnych JST w podatkach centralnych. Państwem, w którym mechanizm udziału w podatkach centralnych wpływa na późniejszą strukturę celów systemu dotacyjno-subwencyjnego, są Niemcy. W ich przypadku o skali późniejszej redystrybucji środków decyduje pierwotny rozdział dochodów z podatku VAT oraz podatków dochodowych. Celem tak stworzonego systemu redystrybucji dochodów jest przede wszystkim zapewnienie jednolitych warunków życia z zapewnieniem stałego dostępu do dostarczanych dóbr publicznych obywatelom na terenie całego kraju. Szczególnie interesującym rozwiązaniem jest metoda dystrybucji dochodów z VAT między samorzady, skutkująca odmiennym rozkładem terytorialnym beneficjentów w relacji do miejsca powstania danego dochodu. Celem mechanizmu dotacyjno-subwencyjnego nie będzie zatem wyrównywanie pionowej nierównowagi, lecz oparte na kryteriach potencjału podatkowego uzupełnianie dochodów JST do określonego poziomu. Poziom ten wyznaczany jest na bazie średniej zdolności podatkowej w państwie. Natomiast nie ma on „czystego” charakteru – modyfikowany jest przez różnego rodzaju wskaźniki związane z demograficzno-infrastrukturalnymi cechami danych krajów związkowych (szczebel regionalny). Kolejnym wskazywanym celem jest zapewnienie odpowiedniego do potrzeb poziomu uzupełniania dochodów własnych. Istotne jest także zapewnienie stabilności i przewidywalności systemu dochodów subwencyjnych.

3. Metody redystrybucji dochodów w wybranych krajach

Mechanizm redystrybucji dochodów w poszczególnych krajach jest wynikiem wcześniej określonych celów. W przypadku Danii struktura omawianych transferów oparta jest przede wszystkim na subwencji ogólnej, której poziom uzależniony jest od potencjału podatkowego danego samorządu terytorialnego. Środki finansowe stanowią bezpośredni transfer z budżetu państwa do budżetu JST, stanowiąc swoistą formę udziału w podatkach płaconych na terenie danej JST. Właśnie w takim rozwiązaniu najsilniej i w sposób najbardziej oczywisty manifestowana jest funkcja równoważenia pionowego między rządem centralnym a samorządem. Elementem dodatkowym jest możliwość stosowania różnicowania wielkości sub-

wencji w zależności od występujących w danym przypadku istotnych czynników związanych z prowadzoną przez państwo polityką makroekonomiczną.

W Danii obok subwencji ogólnych występują także transfery w zakresie wyrównywania różnic nie tylko w potencjale podatkowym, ale i w potrzebach wydatkowych. Uwagę zwraca tu stosowanie jako kryterium kompensacji zarówno potencjału podatkowego, jak i potrzeb wydatkowych. Zgodnie z założeniem, ma to być mechanizm o tzw. sumie zerowej, wynikającej ze stosowania „janosikowego”. Zakładany jest zatem brak udziału środków państwa w realizacji tego elementu redystrybucji. Ogólne zasady kompensacji różnic w potencjale podatkowym nie są zawiłe – bazują bowiem na kryterium potencjału dochodowego *per capita* w skali kraju i danej jednostki. Wagami kształtującymi wielkość ostatecznej kwoty udziału (ale także wpłaty na rzecz systemu) są z góry ustalony wskaźnik kompensacji dla danej grupy jednostek oraz wskaźnik związany z wysokością stóp podatkowych. Bardziej złożonym problemem jest określenie wielkości potrzeb wydatkowych danej JST. Bazą jest ustalenie średniego krajowego kosztu świadczenia usług publicznych przez rząd centralny oraz kosztów w odniesieniu do poszczególnych jednostek na podstawie zbioru specyficznych dla danej JST cech opisujących jej warunki funkcjonowania (czynniki wiekowe oraz szersze – społeczne). Oczywiście oznacza to możliwość występowania samorządów, w przypadku których tak wyliczony koszt jest wyższy lub niższy od średniej krajowej, co skutkuje adekwatnymi do wielkości niedoboru bądź nadwyżki strumieniami subwencji bądź wpłat JST na rzecz mechanizmu wyrównawczego. Wyrównywanie nie obejmuje całości dysproporcji, lecz jedynie ustalony z góry odsetek zapewniający zwiększenie możliwości realizacji zadań z jednoczesnym utrzymaniem efektu „sumy zerowej”.

Jako uzupełnienie systemu subwencji realizowane jest dofinansowanie JST o specyficznych cechach, wpływających na istotny wzrost kosztów dostarczania dóbr publicznych. Są to m.in. środki rządu centralnego przeznaczone na dofinansowanie wysokich kosztów usług transportowych – wynikających z funkcjonowania części samorządów na wyspach. Jest ono składową subwencji ogólnej.

Wspomniane już niewielkie środki w ramach dotacji celowych, przeznaczone głównie na finansowanie wydatków inwestycyjnych w zakresie ochrony zdrowia, stanowią manifestację celów działalności rządu centralnego. Przybierają one formę dofinansowania realizacji określonych zadań w ramach pewnego stałego procentu refinansowania, co powoduje brak konieczności podejmowania analiz zasadności ich przyznawania oraz wymusza pełniejszy nadzór nad ich prawidłowym określeniem i wykorzystaniem.

W przypadku Danii można mówić o bezpośrednich relacjach na płaszczyźnie rząd–samorząd lub samorząd–samorząd. Istnieje jednak także inna możliwość budowy mechanizmu redystrybucji, opartego na wykorzystaniu instytucji pośredniczącej bądź odpowiedzialnej za zarządzanie środkami zgromadzonymi na realizację zadań. Takimi instytucjami w Holandii są fundusze gminne i prowincjonalne,

nad którymi prowadzony jest nadzór właściwych ministerstw ds. finansów JST. Poszczególne fundusze odpowiedzialne są za dystrybucję kwot subwencji ogólnych do poszczególnych JST, obliczanych na podstawie wieloskładnikowego mechanizmu kalkulacji. Pierwszym krokiem na drodze do ustalenia wielkości subwencji jest wyznaczenie puli środków przeznaczonych na jej funkcjonowanie. Wielkość ta zagwarantowana jest prawnie jako stała relacja do określonych wydatków państwa – w miarę ich wzrostu samorządy mają otrzymywać wyższe środki, w przypadku zaś spadku – niższe. Struktura wydatków publicznych (a właściwie tej części wydatków), która służy za wskaźnik, jest co roku aktualizowana w związku z zastrzeżeniami i opiniami zgłaszanymi przez samorządy. Kolejne etapy obejmują szczegółową analizę czynników wpływających na rozmiar potrzeb zgłaszanych przez samorządy, a także zasobów, którymi dysponują poszczególne samorządy. W pierwszym przypadku mowa jest o parametrach demograficznych, socjoekonomicznych bądź fizycznych (geograficzno-środowiskowych). Bazą wyliczenia elementu opisującego potencjał podatkowy (zasoby) samorządu są podatki miejscowe (podatek majątkowy od nieruchomości), wskazujące na możliwości gromadzenia przez JST dochodów własnych. Wielkość ta jest oczywiście kalkulowana na bazie uśrednionej wielkości stawek podatkowych w kraju z lat poprzednich w celu wyeliminowania wpływu JST na wielkość uzyskiwanej subwencji.

Oddzielny strumień finansowy stanowią dotacje celowe na zadania inwestycyjne oraz na realizację nauczania w szkołach prywatnych (100% refinansowania kosztów). Dotacje te kierowane są bezpośrednio przez rząd z pominięciem funduszy.

Bardzo złożonym systemem redystrybucji środków finansowych w postaci dotacji i subwencji charakteryzuje się Francja [1, s. 77 i nast.]. Wielkość łącznej kwoty subwencji rozdzielanej między samorządy terytorialne od 1979 r. bazuje na skorygowanych dochodach państwa z podatku VAT (pomniejszonym o wpłaty do budżetu UE). Wskaźnik udziału sektora samorządowego w dochodach z VAT przyjęty został pierwotnie na poziomie ok. 17%, lecz może podlegać zmianom na skutek zmiany systemu podatkowego. Ewolucja francuskiego mechanizmu subwencyjnego doprowadziła w końcu lat 90. do wyodrębnienia nowej postaci subwencji ogólnej – o wieloskładnikowej strukturze. W jej skład wchodzi część o charakterze podstawowym – w wypadku gmin „zryczałtowana”, starająca się oddać podstawowe różnice w potencjale podatkowym, liczbie ludności, w innych przewidzianych przepisami warunkach szczególnych oraz w zagospodarowaniu przestrzennym (też wieloskładnikowa). Z kolei w przypadku departamentów istnieje podobne w koncepcji rozwiązanie, obejmujące część zryczałtowaną, wyrównującą oraz minimalną (dodatkowo uzupełniającą dochody w razie istnienia niskiego potencjału podatkowego).

Od lat 70. Francja boryka się z problemami finansowania rozwoju infrastruktury na poziomie lokalnym – czego odzwierciedleniem jest ciągle dostosowywanie systemu ogólnej subwencji inwestycyjnej. Przede wszystkim nie zdał egzaminu system

subwencji powszechnej, ustalonej na podstawie planowanej struktury inwestycyjnej, gdyż promował on (mimo wprowadzanych zmian) samorządy regularnie dokonujące inwestycji, co zwykle dotyczyło JST o większym potencjale ekonomicznym.

W systemie francuskim występuje także różnorodność dotacji celowych, które mają wspomagać wiele dziedzin aktywności samorządów terytorialnych, począwszy od wspierania systemu oświaty poprzez dofinansowywanie kosztów zakwaterowania nauczycieli (szczególnie w mniejszych gminach), wydatki inwestycyjne, skończywszy zaś na dotacjach na realizację zadań zleconych i przekazanych (dotacja na zadania inwestycyjne w szkołach podstawowych i na wyposażanie gimnazjów). We Francji występują także liczne specyficzne transfery, wynikające z uwarunkowań ekonomicznych, takie jak środki z Funduszu Kompensaty VAT, będącego refinansowaniem VAT-u ponoszonego przy wydatkach inwestycyjnych przez JST i ich jednostki organizacyjne (zaliczanego do dotacji „podatkowych” inwestycyjnych). Funkcjonują również mechanizmy zwrotu utraconych dochodów z tytułu zastosowanych zwolnień i ulg ustawowych. System ten jawi się jako mało przejrzysty, tym bardziej iż środki z tytułu dotacji celowych przyznawane są przez wiele odrębnych podmiotów na bazie kryteriów o charakterze uznaniowym.

Krajem, w którym o czym już była mowa, istnieje zdecydowanie odmienny od opisanych system dystrybucji środków finansowych, są Niemcy. Podstawowym bowiem mechanizmem redystrybucji środków jest podział kompetencji podatkowej na subwencje i dotacje, stanowiące swego rodzaju uzupełnienie niedoskonałości tego mechanizmu na poszczególnych poziomach. Wyrównywanie odbywa się przede wszystkim na szczeblu krajów związkowych poprzez system dopłat i wpłat wyrównawczych ustalających poziom dochodowości słabszych ekonomicznie landów na prawie 95% średniej krajowej. System ten ma podobnie jak w przypadku wielu innych krajów charakter „obiegu zamkniętego” w którym następuje solidaryzacja w dochodach na poziomie regionalnym.

Istotną zmianą wprowadzoną w celu niwelowania różnic między „starymi” i „nowymi” landami było wprowadzenie po zjednoczeniu Niemiec trzech form subwencji ogólnej. Pierwsza z nich (typ A) ma na celu uzupełnianie funduszy dochodowych mniej zamożnych krajów związkowych, bazując na kalkulacji średniego potencjału podatkowego *per capita*. Druga z nich (typ B) wspomagała proces integracji Niemiec, zwiększając możliwości wydatkowe wschodnich landów w zakresie inwestycji infrastrukturalnych. Trzecia z nich (typ C) kompensowała koszty zjednoczenia tym landom, które w jego następstwie najwięcej utraciły. Kalkulowana była na bazie średniej zdolności podatkowej *per capita*. Środki te cechowały się dużym oddziaływaniem wyrównawczym na poziomie krajów związkowych. W stosunku do samorządów lokalnych każdy z krajów związkowych stosuje własne rozwiązania, co uniemożliwia syntetyczne przedstawienie najważniejszych cech tego systemu na tym poziomie w Niemczech.

Tabela 2 Charakterystyka najważniejszych transferów w działalności JST w wybranych państwach europejskich w 2001 roku

Kraj	Forma najważniejszego transferu	Kryteria wyznaczania wielkości transferu
Belgia	Fundusz gminny Fundusz prowincji	Kryteria zróżnicowane zależne od regionu
Dania	Subwencja ogólna	Baza podatkowa/potencjał podatkowy
Finlandia	Subwencja ogólna	Liczba mieszkańców Gęstość zaludnienia Liczba wysp Duża skala publicznego transportu Dwujęzyczność mieszkańców
Francja	Subwencja ogólna bieżąca Subwencja decentralizacyjna	Liczba ludności Wielkość ustalana w relacji do skali/kosztów przekazanych zadań
Grecja	Subwencja ogólna dla gmin Subwencja ogólna dla departamentów	Struktura demograficzna, czynniki klimatyczne, zdolność podatkowa, zapotrzebowanie na infrastrukturę wodociagową i kanalizacyjną oraz potrzeby związane z wywozem nieczystości Sieć drogowa, zapotrzebowanie na pomoc społeczną
Luksemburg	Fundusz gminny	Liczba mieszkańców, gęstość zaludnienia
Holandia	Fundusz gminny Fundusz prowincji	Potencjał podatkowy, potrzeby wydatkowe
Niemcy	Subwencja ogólna	Zapotrzebowanie na środki finansowe mierzone liczbą mieszkańców, powierzchnią, wielkością infrastruktury
Portugalia	Ogólny fundusz gminny Gminny fundusz spójności Fundusze parafialne	Powierzchnia, zaludnienie, wpływy podatkowe, liczba parafii Dysproporcje socjalne, dysproporcje w wielkości zdolności podatkowych Powierzchnia, liczba mieszkańców
Szwecja	Subwencja ogólna	Struktura demograficzna, liczba mieszkańców
Wielka Brytania	Dotacja uzupełniająca dochody	Zapotrzebowanie na środki, zależne od właściwych danej społeczności kosztów świadczenia usług

Źródło: [2, s. 51].

Anglia mająca system dwuszczeblowy samorządu (z pewnymi wyjątkami), który odzwierciedla podstawowy podział terytorialny kraju, przyjęła, iż finansowanie samorządu (*local government*) odbywa się ogólnie na takich samych zasadach w przypadku zarówno gmin, jak i odpowiedników polskich powiatów. Całość środków przekazywanych z budżetu traktowana jest jako dotacje i określana mianem sumy zewnętrznego finansowania AEF (*aggregate external finance*). W skład dotacji rządowych (*government grants*) wchodzi:

- dotacje uzupełniające dochody RSG (*revenue support grants*),
- dotacje celowe (*specific grants*).

Interesujący jest przyjęty sposób obliczania kwot przyznawanych dotacji o charakterze ogólnym. Samorządy terytorialne nie mają praktycznie żadnego wpływu na wysokość dotacji ze względu na przekazanie całego władztwa w tym zakresie właściwym ministrom. Istnieje oczywiście możliwość konsultacji kwot z samorządami, lecz nie daje to im żadnego wpływu na końcowe ustalenia. Mechanizm wyznaczenia wielkości dotacji związany jest bezpośrednio z trzema zmiennymi:

- wielkością NNDR w danej jednostce samorządowej,
- tzw. *tax base*, czyli potencjałem podatkowym określanym na podstawie potencjalnie możliwych do zastosowania stawek podatków i opłat lokalnych (a nie na podstawie stosowanych),
- SSA (*standard spending assesement*), czyli założonym przez rząd określonym poziomem potrzeb wydatkowych danego samorządu.

Poziom potrzeb wydatkowych (SSA) określany jest na podstawie grup usług/dóbr publicznych, które samorządy mają dostarczyć społeczeństwu. Takimi grupami są m.in.: edukacja, pomoc społeczna, policja, straż pożarna, dobra związane z kulturą i rekreacją (tzw. EPCS). Rząd, wyszczególniając dane kategorie, określa jednocześnie dla nich pewne podstawowe standardy, które mają być zachowane. Kolejne uszczegółowienia w ramach tych grup prowadzą do zbudowania wielopoziomowego i wieloczynnikowego schematu kalkulacji wartości SSA. Podejście to oparte jest na „docelowej grupie konsumenckiej”, a więc na znajomości populacji i cech beneficjentów danej usługi. Podstawę do możliwości takiego podziału dostarczyły szczegółowe dane statystyczno-demograficzne, wykorzystywane od początku lat 90., a także kolejne zabiegi „wygładzające” i uelastyczniające model. Wraz z tymi działaniami prowadzona jest stała kontrola zbieżności poziomu i kierunków kalkulacji czynników warunkujących wysokość dotacji (wskaźników) z polityką prowadzoną przez właściwe ministerstwa (oświata, opieka społeczna, zdrowie).

Uzupełnieniem przedstawionego systemu finansowania samorządów w Anglii są dotacje celowe (*specific grants*). Zakres ich obejmuje przede wszystkim działania samorządów przy realizacji zadań publicznych zleconych im przez państwo. Pojawiające się ich kategorie to m.in. edukacja, pomoc społeczna, policja drogownictwo, kultura i sztuka (EPCS). Od początku lat 90. można zaobserwować stały i znaczący wzrost tych dotacji.

4. Podsumowanie

Na potrzeby przyszłego zdefiniowania systemu transferów z budżetu państwa do budżetów JST należy zatem przede wszystkim określić cele redystrybucji, a więc wybrać punkty odniesienia, cele bowiem warunkują formę wykorzystywanego transferu, a także sposób wyznaczenia jego wielkości. Będzie to niewątpliwie decyzja uzależniona od formuły zadań wyznaczonych samorządom do realizacji i wielkości dostępnych im dochodów własnych. Wśród zgłaszanych celów stosowania transferów najistotniejszymi wydają się:

- wyrównywanie rozbieżności między wielkością dochodów własnych JST a wielkością stawianych przed JST zadań (redystrybucja pionowa),
- zmniejszanie rozbieżności dochodów między poszczególnym JST w ramach danego szczebla sektora samorządowego (redystrybucja pozioma),
- zapewnienie możliwości realizacji jednolitego standardu świadczenia usług publicznych na podstawie mechanizmów uzupełniania dochodów,
- refinansowanie zadań zleconych JST przez państwo,
- wspieranie dotacjami celowymi działalności inwestycyjnej JST,
- stworzenie stabilnego systemu finansowania JST.

Osiągnięcie wymienionych celów uwarunkowane jest wieloma czynnikami, z których szczególnie istotne znaczenie mają:

- skala zapotrzebowania na mechanizm wyrównawczy/uzupełniający,
- sposób pomiaru dysproporcji w przypadku stosowania mechanizmu wyrównawczego,
- metody oceny kosztów realizacji zadań w przypadku wprowadzenia standardów świadczenia usług oraz finansowania zadań zleconych,
- sposób wyznaczenia puli środków (ogólnej lub na poszczególne zadania) przeznaczonych do redystrybucji oraz forma gromadzenia tych środków,
- możliwość wpływu na wielkość transferów przez samorząd terytorialny (procesy konsultacji).

Wydaje się, iż w warunkach dużej polaryzacji skali dochodów własnych JST oraz ich wielkości istotne będzie rozstrzygnięcie, czy przyszły system kalkulacji transferów dotacyjno-subwencyjnych w Polsce powinien mieć swoje uzasadnienie przede wszystkim w poziomie oferowanych dóbr publicznych obywatelom. Jeżeli taka relacja ma zaistnieć, to nasuwa się następne pytanie: czy samo zwiększanie dochodów *per capita* do określonego procentu średniej krajowej, bez związania ich z realnymi kosztami świadczenia takich usług, istotnie wpływa na możliwość świadczenia usług publicznych przez JST na poziomie uznanym przez państwo za akceptowalny? Czy wprowadzenie takiego „wymaganego” poziomu i związanie z nim subwencji ogólnej nie zostanie uznane za ograniczenie samodzielności jednostek samorządu terytorialnego? Natomiast jeżeli nie poziom czy też struktura usług publicznych mają być determinantą uzupełniania dochodów, to jakie kryterium obiektywne może być brane pod uwagę? Odpowiedź na te pytania zostawiam w tym miejscu Czytelnikom.

Literatura

- [1] Bouvier M., *Finanse lokalne we Francji*, KiK, Warszawa 1999.
- [2] *Local Finance in the Fifteen Countries of the European Union*, Dexia, Paris 2002.
- [3] *Local Government Finance*, Ministry of Finance, Sweden 2001 (mpis).
- [4] *Local Government Grant Distribution PwC*, 2001 (mpis).

-
- [5] Loughlin J., Martin S.J., *International Lessons on Balance of Funding Issues*, ODPM, London 2003.
- [6] Ruśkowski E., *Finanse lokalne w dobie akcesji*, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 2004.
- [7] *Samorząd terytorialny i administracja w wybranych krajach. Gmina w państwach Europy Zachodniej*, red J. Jeżewski, UW, Wrocław 1999.
- [8] Structure and Operation of Local Democracy: Denmark, COE, Strasbourg 1998.
- [9] Structure And Operation of Local Democracy: Netherlands, COE, Strasbourg 1999.
- [10] Structure And Operation of Local Democracy: Germany, COE, Strasbourg 1999.
- [11] Structure And Operation of Local Democracy: United Kingdom, COE, Strasbourg 2000.
- [12] Structure And Operation of Local Democracy: France, COE, Strasbourg 1999.
- [13] Structure And Operation of Local Democracy: Sweden, COE, Strasbourg 1998.

INTERGOVERNMENTAL GRANTS BETWEEN CENTRAL AND LOCAL SELF-GOVERNMENT IN EU COUNTRIES – MAIN PROBLEMS

Summary

The tendency to decrease role of the intergovernmental transfers is noticed in European countries. The scale of self-government own revenues is rising. There is the strong emphasis placed upon the self-financing of local government, particularly through the use of local taxes. Despite this level of self-financing those own revenues are usually insufficient to cover all expenditures. Most countries begin to prefer unconditional or general grants to arise independence of local and regional self-government. The aim of this analysis is to compare the main goals and ways of redistribution of public money among local governments in different European countries.

The main reasons of intergovernmental transfers are vertical and horizontal imbalance, promotion of standard delivery public service, equalization or reimbursement of public spending, stability of revenues, predictability of revenues, comprehensibility, efficiency/cost effectiveness. There are many factors that are determining achieving those goals – such as expenditure needs, resource or needs equalization.