

# PRACE NAUKOWE

Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu

# RESEARCH PAPERS

of Wrocław University of Economics

Nr 404

## Finanse samorządu terytorialnego

Redaktorzy naukowi

Leszek Patrzalek

Hanna Kociemska



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu  
Wrocław 2015

Redakcja wydawnicza: Joanna Świrska-Korłub  
Redakcja techniczna: Barbara Łopusiewicz  
Korekta: Hanna Jurek  
Łamanie: Małgorzata Czupryńska  
Projekt okładki: Beata Dębska

Informacje o naborze artykułów i zasadach recenzowania  
znajdują się na stronie internetowej Wydawnictwa  
[www.pracnaukowe.ue.wroc.pl](http://www.pracnaukowe.ue.wroc.pl)  
[www.wydawnictwo.ue.wroc.pl](http://www.wydawnictwo.ue.wroc.pl)

Publikacja udostępniona na licencji Creative Commons  
Uznanie autorstwa-Użycie niekomercyjne-Bez utworów zależnych 3.0 Polska  
(CC BY-NC-ND 3.0 PL)



© Copyright by Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu  
Wrocław 2015

**ISSN 1899-3192**  
**e-ISSN 2392-0041**

**ISBN 978-83-7695-537-7**

Wersja pierwotna: publikacja drukowana

Zamówienia na opublikowane prace należy składać na adres:  
Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu  
ul. Komandorska 118/120, 53-345 Wrocław  
tel./fax 71 36 80 602; e-mail: [econbook@ue.wroc.pl](mailto:econbook@ue.wroc.pl)  
[www.ksiegarnia.ue.wroc.pl](http://www.ksiegarnia.ue.wroc.pl)

Druk i oprawa: TOTEM

## Spis treści

<b>Wstęp</b> .....	9
<b>Marcin Będzieszak:</b> Opłaty w budżetach miast na prawach powiatów w Polsce – dodatkowe obciążenie społeczności lokalnej czy instrument równoważenia budżetów.....	11
<b>Kamil Borowski:</b> Budżet partycypacyjny jako instrument kształtowania polityki budżetowej i zarządzania finansami JST na przykładzie miasta Łódź.....	24
<b>Bożena Ciupek, Piotr Kania:</b> Determinanty reguł fiskalnych w zarządzaniu zadłużeniem jednostek samorządowych.....	37
<b>Jan Czempas:</b> Gminy górnicze – rozwój czy stagnacja? .....	53
<b>Ryta Dziemianowicz, Renata Budlewska:</b> <i>Czy tax expenditures</i> stosowane w podatkach państwowych mają wpływ na dochody JST? Przyczynek do dyskusji.....	68
<b>Teresa Famulska, Beata Rogowska-Rajda:</b> VAT a działalność jednostek samorządu terytorialnego – wybrane problemy.....	86
<b>Beata Zofia Filipiak:</b> Instrumenty rynku kapitałowego w finansowaniu jednostek samorządu terytorialnego.....	103
<b>Sławomir Franek:</b> Budżet zadaniowy w jednostkach samorządu terytorialnego – specyfika stosowanych rozwiązań.....	115
<b>Dagmara Hajdys:</b> Konsultacje społeczne jako jedna z determinant współpracy sektora publicznego z partnerem prywatnym w formule partnerstwa publiczno-prywatnego.....	125
<b>Sławomira Kańduła:</b> Wyrównywanie wydatków gmin – zasadność, przedmiot, zakres i źródła finansowania.....	137
<b>Hanna Kociemska:</b> Ryzyko w partnerstwie publiczno-prywatnym w teorii finansów publicznych i w praktyce.....	158
<b>Katarzyna Maj-Waśniowska:</b> Dylematy funkcjonowania społeczeństwa obywatelskiego w Polsce.....	170
<b>Małgorzata Ofiarska:</b> Udziały we wpływach z opłat produktowych jako źródło dochodów samorządu województwa.....	190
<b>Zbigniew Ofiarski:</b> Zasady i przesłanki stosowania z urzędu ulg w zapłacie należności o charakterze cywilnoprawnym przypadających jednostkom samorządu terytorialnego.....	204
<b>Jarosław Olejniczak:</b> Efektywność wydatków publicznych a mechanizm uzupełniania dochodów budżetów gmin w ramach subwencji ogólnej na przykładzie gmin miejsko-wiejskich województwa dolnośląskiego.....	219

<b>Leszek Patrzalek:</b> Subwencja ogólna jako instrument korekcyjno-wyrównawczy w systemie finansów samorządu terytorialnego .....	238
<b>Marzanna Poniatowicz:</b> Determinanty autonomii dochodowej samorządu terytorialnego w Polsce.....	245
<b>Alicja Sekuła, Bartosz Julkowski:</b> Pomiar efektywności wydatków budżetowych dużych miast w Polsce .....	265
<b>Jolanta Szolno-Koguc:</b> Problem zadłużenia miast metropolitalnych w Polsce	283
<b>Joanna Śmiechowicz:</b> Partnerstwo publiczno-prywatne w sektorze dróg – ocena dotychczasowych doświadczeń i możliwości implementacji przez samorząd terytorialny .....	296
<b>Katarzyna Wójtowicz:</b> System planowania przestrzennego a stabilność fiskalna polskich gmin .....	311
<b>Marek Zdebel:</b> Udzielanie ulg w płatności podatków przez samorządowe organy podatkowe .....	328

## Summaries

<b>Marcin Będzieszak:</b> Fees in the budgets of cities with the powers of powiat in Poland – additional burden of local community or an instrument of budgets balancing .....	11
<b>Kamil Borowski:</b> Participatory budgeting as an instrument to create budgetary policy and management of local governments finances on the example of the city of Łódź.....	24
<b>Bożena Ciupek, Piotr Kania:</b> Fiscal rules factors in the management of local government debt .....	37
<b>Jan Czempas:</b> Mining municipalities – development or stagnation? .....	53
<b>Ryta Dziemianowicz, Renata Budlewska:</b> Do tax expenditures used in the state taxes affect incomes of the self-government units? a contribution to the discussion .....	68
<b>Teresa Famulska, Beata Rogowska-Rajda:</b> VAT in the context of the activity of local authorities – selected problems .....	86
<b>Beata Zofia Filipiak:</b> Capital market instruments in the financing of local government units .....	103
<b>Sławomir Franek:</b> Performance budgeting in polish local government – specific characteristics.....	115
<b>Dagmara Hajdys:</b> Public consultations as one of determinants of co-operation between public-private sector and a private partner in the PPP formula.....	125
<b>Sławomira Kańduła:</b> Reducing of municipalities expenditures – the justification, subject, scope and sources of financing .....	137
<b>Hanna Kociemska:</b> Risk in public-private partnership in the theory of public finance and in practice .....	158
<b>Katarzyna Maj-Waśniowska:</b> Dilemmas of civil society in Poland.....	170

---

<b>Malgorzata Ofiarska:</b> Shares in revenues from product charges as a source of voivodeship self-government incomes.....	190
<b>Zbigniew Ofiarski:</b> Terms and conditions for the application of <i>ex officio</i> reliefs in payment of dues of a civil law nature attributable to local government units.....	204
<b>Jarosław Olejniczak:</b> Efficiency of public spending vs. a mechanism of supplementing revenues of communes' budgets as part of general subsidy on the example of the urban-rural communes of the Lower Silesia Voivodeship.....	219
<b>Leszek Patrzalek:</b> General subvention as a correctional-compensation instrument in the local government finance system.....	238
<b>Marzanna Poniatowicz:</b> Determinants of the revenue autonomy of the local government in Poland.....	245
<b>Alicja Sekuła, Bartosz Julkowski:</b> Measuring Polish cities expenditure efficiency.....	265
<b>Jolanta Szolno-Koguc:</b> Debt problem of metropolitan cities in Poland.....	283
<b>Joanna Śmiechowicz:</b> Public-private partnership in the road sector – evaluation of past experience and possibilities of implementation by local governments in Poland.....	296
<b>Katarzyna Wójtowicz:</b> Spatial planning system vs. fiscal sustainability of Polish local governments.....	311
<b>Marek Zdebel:</b> Granting tax payment abatements by self-government tax organs.....	328

**Sławomira Kańdula**

Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu  
e-mail: s.kandula@ue.poznan.pl

---

## WYRÓWNYWANIE WYDATKÓW GMIN – ZASADNOŚĆ, PRZEDMIOT, ZAKRES I ŹRÓDŁA FINANSOWANIA

---

## REDUCING OF MUNICIPALITIES EXPENDITURES – THE JUSTIFICATION, SUBJECT, SCOPE AND SOURCES OF FINANCING

---

DOI: 10.15611/pn.2015.404.10

**Streszczenie:** Celem artykułu jest charakterystyka wybranych elementów modelu mechanizmu wyrównania finansowego w kontekście wyrównywania różnic w wydatkach (potrzebach wydatkowych) gmin. Artykuł jest studium literaturowym na temat zasadności ustanawiania takiego mechanizmu, przedmiotu wyrównywania wydatków, sposobów wyznaczenia zakresu oraz spodziewanych efektów tego wyrównania, w tym w zależności od źródeł finansowania transferów. Wykorzystano w nim krajową i zagraniczną literaturę przedmiotu. Artykuł uwzględnia specyfikę gmin, ale w dużym stopniu wnioski w nim sformułowane można odnieść także do innych jednostek samorządu terytorialnego. Z literatury wypływają następujące konstatacje. Wyrównywanie wydatków (potrzeb wydatkowych) gmin jest trudniejsze, niż wyrównywanie ich dochodów (zdolności dochodowej). Argumenty jego zwolenników odwołują się do zasady sprawiedliwości poziomej i efektywności funkcjonowania gmin. Ich przeciwnicy nie widzą celowości takiej interwencji państwa i podkreślają techniczne trudności pomiaru potrzeb wydatkowych. Wyboru politycznego wymagają przedmiot i zakres wyrównania oraz źródła finansowania transferów wyrównawczych. W zależności od źródła finansowania transferów wyrównawczych odmienne są efekty wyrównania. Wskazane jest finansowanie transferów wyrównujących wydatki (potrzeby wydatkowe) gmin z dochodów budżetu państwa. Rozważania poczynione w artykule włączają się w nurt prowadzonej w ostatnich latach dyskusji nad postulatem wyrównywania wydatków (potrzeb wydatkowych) gmin, mogąc stanowić punkt wyjścia do oceny obowiązującego w Polsce mechanizmu wyrównawczego i dyskusji nad kierunkami jego zmian.

**Słowa kluczowe:** różnice fiskalne między gminami, mechanizm wyrównania finansowego, potrzeby wydatkowe gmin.

**Summary:** The article aims to characterize the selected elements of a financial equalisation mechanism in the context of reducing the differences in expenditure (expenditure needs) of municipalities. The article is a study of the literature on the topic: the rationale of establishing such a mechanism, the subject of equalization expenditures, methods for determining the

scope and the expected results of this compensation, as well as sources of financing. The article takes into account the specificity of the municipalities, but the conclusions drawn in it can also be applied to other units of local government. The conclusions are as follows. Reducing expenditure needs of municipalities is more difficult than reducing their income capabilities. Arguments of its followers refer to the principle of horizontal equity and efficiency of the functioning of municipalities. Their opponents do not see the advisability of such a state intervention and emphasize the technical difficulty of measuring expenditure needs. Politicians must decide on: the subject and scope of the compensation and equalization transfers funding sources. Reducing effects are different depending on the source of funding compensatory transfers. It is advisable to finance these transfers from the state budget.

**Keywords:** fiscal disparities among municipalities, fiscal equalisation mechanism, expenditure needs of municipalities.

## 1. Wstęp

Od kilku lat nie słabnie dyskusja nad celowością zmian w systemie zasilania zewnętrznego jednostek samorządu terytorialnego, w tym gmin. Jedną z propozycji jest uwzględnianie w tym systemie zróżnicowania ich potrzeb wydatkowych (np. [Poniatowicz 2014, s. 205]). Postulatowi temu nie towarzyszą jednak ani wyjaśnienia, co należy rozumieć przez te potrzeby i jak je zmierzyć, ani rekomendacje dotyczące budowy mechanizmu wyrównującego te różnice na poszczególnych szczeblach samorządu terytorialnego. Przygotowując to opracowanie, pragnę się włączyć w nurt tej dyskusji.

Celem opracowania jest charakterystyka wybranych elementów modelu mechanizmu wyrównującego poziomą nierównowagę w finansach gmin w kontekście postulatu wyrównywania różnic w ich wydatkach (potrzebach wydatkowych). W artykule przedstawiono pojęcie i omówiono cechy, za pomocą których należy opisywać wymieniony mechanizm wyrównawczy, odniesiono się do zasadności i przedmiotu wyrównywania wydatków (potrzeb wydatkowych) gmin, dyskutowano wpływ polityki wyrównawczej państwa na wysokość wydatków własnych gmin na mieszkańca. W zakończeniu podsumowano rozważania oraz sformułowano wnioski dla Polski wpływające z literatury przedmiotu.

## 2. Pojęcie i elementy składowe mechanizmu wyrównującego poziomą nierównowagę w finansach gmin

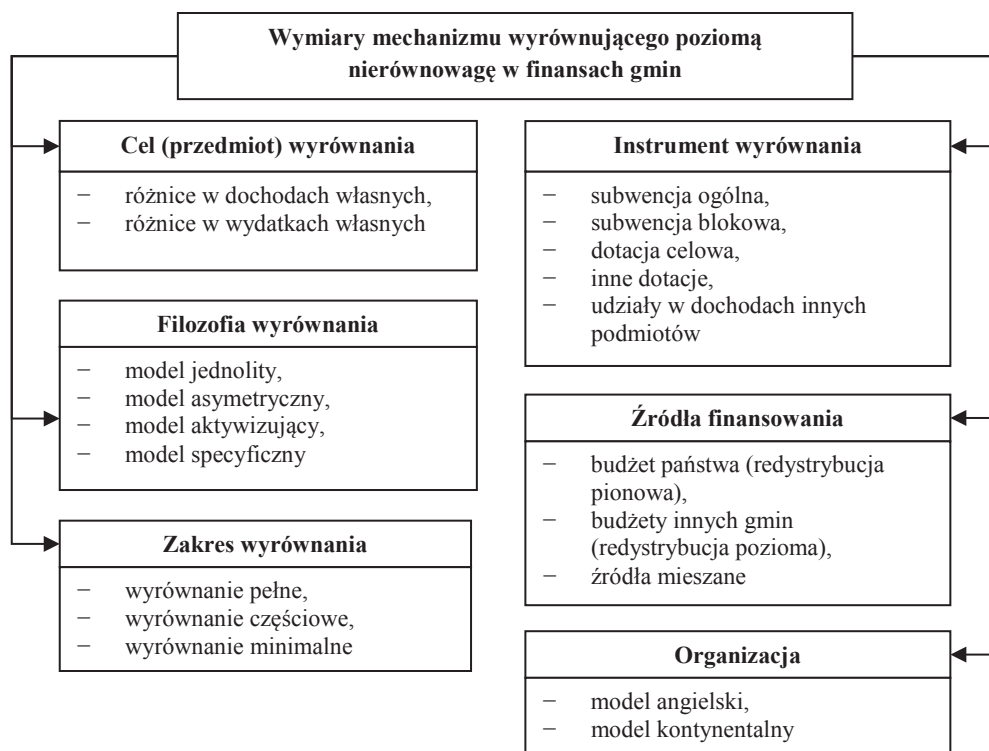
Przez pojęcie mechanizmu wyrównującego poziomą nierównowagę w finansach gmin<sup>1</sup> należy rozumieć obowiązujący w danym państwie i w określonym czasie sys-

---

<sup>1</sup> Cechą charakterystyczną finansów gmin we współczesnym świecie jest ich nierównowaga pionowa i pozioma. Pierwsza z nich wyraża się w nieadekwatności dochodów gmin do ich zadań, a nierównowaga pozioma uzasadnia wyrównywanie tych dochodów w procesie redystrybucji pionowej i poziomej. Szerzej na temat obu rodzajów nierównowagi pisze B. Guziejewska [2006].

tem instrumentów finansowych ustanawianych przez organy państwa w celu wyrównania istniejących między gminami różnic w wysokości dochodów własnych (zdolności dochodowej) lub wydatków na zadania własne (potrzeb wydatkowych) na mieszkańca, ze względu na konieczność finansowania przez nie lokalnych usług publicznych o określonym standardzie, oraz prawne, organizacyjne i planistyczne ramy ich stosowania. Mechanizm ten należy rozumieć jako sposób działania organów państwa, które podejmują czynności zmierzające do wyeliminowania (w praktyce zmniejszenia) nierównowagi poziomej w finansach gmin, czyli zmniejszenia istniejących pomiędzy nimi dysproporcji fiskalnych [Kańduła 2011, s. 395]. Mechanizm ten jest instrumentem polityki redystrybucyjnej (wyrównawczej) państwa prowadzonej w samorządowym podsektorze finansów publicznych i elementem mechanizmu finansowej alimentacji gmin.

Tak rozumiany mechanizm wyrównawczy można scharakteryzować, biorąc pod uwagę jego sześć podstawowych wymiarów (składowych), które przedstawiono na rys. 1. Opisując ten mechanizm, należy zwrócić uwagę na: jego cel (przedmiot), po-



**Rys. 1.** Elementy mechanizmu wyrównującego poziomą nierównowagę w finansach gmin

Źródło: opracowanie własne.



dejscie do wyrównania i jego zakres, instrumenty osiągnięcia założonego celu i źródła ich finansowania oraz organizację procesu wyrównywania międzygminnego zróżnicowania dochodów lub wydatków własnych.

Pierwszym wymiarem mechanizmu wyrównującego adresowanego do gmin jest przedmiot wyrównania, którym mogą być różnice w zdolności dochodowej (podatkowej) gmin, wyrażające się w odmiennej wysokości dochodów własnych na mieszkańca, lub różnice w wydatkach własnych na mieszkańca. Na świecie powszechne jest wyrównywanie pierwszych z tych różnic, rzadziej praktykowane jest wyrównywanie różnic w wydatkach. W literaturze dyskutuje się nad zasadnością obu rodzajów wyrównania, a jej najważniejsze ustalenia odnoszące się do wyrównywania wydatków przedstawione zostaną w dalszej części artykułu.

Drugim elementem tego mechanizmu jest podejście organów państwa do wyrównywania różnic fiskalnych między gminami, które można utożsamiać z filozofią wyrównania. P.B. Spahn [2007, s. 78-80] wyróżnia cztery odmienne podejścia, które mogą być stosowane w danym państwie równoległe (z tym że do osiągnięcia różnych celów). Są to: model jednolity (*generalized approach*), model asymetryczny (*asymmetric approach*), model aktywizujący (konkursowy) (*eligibility approach*) oraz model specyficzny (nietypowy) (*specific approach*). Wyraźny cel wyrównawczy można przypisać dwóm pierwszym podejściom, a w odniesieniu do regionów – także modelowi specyficznemu.

Kontrowersyjnym elementem konstrukcji mechanizmów wyrównawczych jest ustalenie optymalnego w danym czasie zakresu (stopnia, skali) wyrównania dochodów lub wydatków własnych gmin, a tym samym ekonomicznych warunków ich funkcjonowania. Z zakresem tym wiąże się wybór gmin otrzymujących transfery wyrównawcze i, ewentualnie, dokonujących wpłat wyrównawczych. Można wyodrębnić trzy modele odnoszące się do tego zakresu: wyrównanie pełne, względne (częściowe) oraz minimalne [Dafflon 1998, s. 95-96], które omawiane są dalej.

Elementem rozpatrywanego mechanizmu jest też konstrukcja transferu (transferów) wyrównawczego, na którą składają się: 1) rodzaj transferu (dotacja ogólna, blokowa, wynikowa, celowa, udział w podatku), 2) sposób (formuła, wzór) kalkulacji środków, 3) sposób ich wyodrębniania z puli środków wyrównawczych, 4) kryteria podziału środków pomiędzy uprawnione gminy. Z konstrukcją tą wiąże się źródło finansowania transferów wyrównawczych, determinujące kanał przepływu środków wyrównawczych (redystrybucja pionowa, pozioma, mieszana). Ostatnim elementem mechanizmu wyrównawczego jest jego model organizacyjny, przez który należy rozumieć instytucjonalną strukturę (układ) podmiotów zajmujących się przygotowaniem propozycji dotyczących – szeroko rozumianego – kształtu mechanizmu wyrównawczego (i jego zmian) oraz obliczaniem transferów i ich przekazywaniem. Propozycje takie są przedstawiane do zaakceptowania Radzie Ministrów i parlamentowi.

Przedmiotem artykułu jest wyrównywanie różnic w wydatkach własnych gmin. Przyjęto w nim, że różnice w wydatkach własnych gmin są pochodną istnienia mię-

dzy nimi odmienności w zgłaszanych potrzebach i kosztach świadczenia usług, których efektem jest ich zaspokojenie, w przeliczeniu na mieszkańca<sup>2</sup>. Zróżnicowanie wydatków własnych gmin wyraża się w odmiennej wysokości wydatków ponoszonych na finansowanie obowiązkowych zadań własnych na mieszkańca. W pojęciu tym pominięto wydatki na zadania własne fakultatywne, wydatki inwestycyjne oraz wydatki na zadania zlecone<sup>3</sup>, o czym będzie jeszcze mowa. Pojęcie „potrzeby wydatkowe gminy” (zapotrzebowanie finansowe [Sochacka-Krysiak 2008, s. 17]) używane jest w znaczeniu środków niezbędnych do zaspokojenia potrzeb z zakresu obowiązkowych zadań własnych o charakterze bieżącym. Potrzeby te można utożsamiać z wydatkami koniecznymi, a więc minimalną kwotą środków finansowych, które trzeba przeznaczyć na sfinansowanie przez gminę standardowych wydatków na wymienione zadania [Reschovsky 2007, s. 400]. Środki te są potrzebne do zapewnienia określonej wiązki usług (ustalonego ich zakresu) lub oczekiwanego przez państwo ich standardu<sup>4</sup>. Potrzeby wydatkowe poszczególnych gmin wyrażone w złotych są odmienne ze względu na różnice w kosztach jednostkowych usług, liczbę usług niezbędną do osiągnięcia wyznaczonych standardów, liczbę rezydentów uprawnionych do korzystania z usług świadczonych przez gminę [Rekomendacja Komitetu Rady Europy nr 1/2005...] oraz nierezydentów konsumujących oferowane przez nie usługi.

W artykule omawiane są tylko następujące elementy modelu mechanizmu wyrównującego nierównowagę poziomą w finansach gmin: przedmiot wyrównania, jego zakres i źródła finansowania transferów wyrównawczych. Ze względu na jego ograniczone ramy pominięto, związane z przedmiotem wyrównania, metody pomiaru zróżnicowania wydatków gmin.

### **3. Zasadność wyrównywania różnic w wydatkach gmin na mieszkańca**

Dyskusja na temat zasadności wyrównywania (łagodzenia) rozpiętości w wydatkach gmin toczy się nawet w tych państwach, w których gminy otrzymują takie transfery (np. w Danii). Również w Polsce postuluje się łagodzenie występujących dysproporcji, ale postulatowi temu nie towarzyszy przedstawienie dodatnich i ujemnych stron tego rozwiązania. Odpowiedź na pytanie, czy wyrównywać różnice w tych wydatkach, uzależniona jest od systemu wyznawanych wartości. Istotą sporu jest bowiem pojęcie solidarności (równości) poziomej, które ma wymiar zarówno etyczny, jak i polityczny.

<sup>2</sup> Szczegółowo problem rozróżnienia między różnicami w potrzebach, kosztach i wydatkach gmin analizują R. Bird i F. Vaillancourt [2007, s. 265].

<sup>3</sup> Jest to koncepcja odmienna od propozycji zaprezentowanej przez Ministerstwo Finansów w czerwcu 2015 r. [*System subwencji i wpłat do budżetu...*].

<sup>4</sup> Standard lokalnych usług publicznych należy rozumieć jako określone przez organy państwa minimalne poziomy liczbą i jakością tych usług [Rekomendacja Komitetu Rady Europy nr 1/2005...].

Punktem wyjścia do dyskusji nad celowością wyrównywania dysproporcji w wysokości wydatków na zadania własne gmin jest założenie, zgodnie z którym obywatele powinni mieć równy dostęp do lokalnych usług publicznych (szczególnie społecznych), niezależnie od tego, w której części państwa mieszkają, i jak bogata jest ich gmina<sup>5</sup>. Jest to więc postulat zapewnienia równych praw obywatelskich (sprawiedliwości/równości poziomej). Poszczególni autorzy przywołują szczególnie argumenty na rzecz udowodnienia słuszności tego założenia. Można je podzielić na odnoszące się do zasady sprawiedliwości poziomej oraz efektywności funkcjonowania gmin (tab. 1).

W literaturze formułuje się także argumenty podważające zasadność wyrównywania różnic w wydatkach własnych gmin. Odnoszą się one zarówno do samej idei wyrównywania tych wielkości, jak i technicznych trudności tego procesu. Przeciwnicy wyrównywania wydatków podkreślają, że potrzeby wynikające z czynników socjoekonomicznych zależą od bazy dochodowej (podatkowej) gminy i dlatego różnice w wydatkach nie muszą być zmniejszane, a przynajmniej nie trzeba w tym celu ustanawiać odrębnych mechanizmów wyrównawczych. Wprawdzie natężenie dysfunkcji socjalnych i społecznych występuje w gminach miejskich, ale gminy te są jednocześnie zazwyczaj relatywnie bogatsze niż inne, mają więc środki na finansowanie zwiększonych potrzeb. Poza tym ich wyższe potrzeby wydatkowe, wynikające z czynników socjoekonomicznych, mogą być uwzględnione w odpowiedniej konstrukcji transferów łagodzących dysproporcje w dochodach [Mau 2008, s. 65].

Różnice w wydatkach wynikające z czynników demograficznych są niewielkie i równoważą się, więc wyrównywanie wydatków nie jest konieczne. Na uzasadnienie tego poglądu przywołuje się następujący przykład. Gminy z wysokim odsetkiem dzieci w wieku przedszkolnym i szkolnym charakteryzują się raczej niskim odsetkiem osób starszych. Ponoszą one wprawdzie wysokie wydatki na opiekę przedszkolną i szkolnictwo, ale niskie na opiekę nad osobami starszymi, ich wydatki równoważą się [Mau 2008, s. 66]<sup>6</sup>.

Uwzględnianie w konstrukcji transferów zróżnicowania kosztów świadczenia usług w różnych gminach jest ryzykowne (wywołuje niepożądane skutki) i wątpliwe z ekonomicznego punktu widzenia [Blöchliger i in. 2007, s. 20]. Rekompensowanie wyższych kosztów świadczenia niektórych usług (np. oświatowych, zdrowotnych, administracyjnych) może utrwalać brak efektywności ich świadczenia. Ponadto

---

<sup>5</sup> Równy dostęp oznacza w tym miejscu zapewnienie wszystkim takich samych usług, o takiej samej jakości, za taką samą cenę i przy takim samym poziomie obciążeń podatkowych (por. [Musgrave, Musgrave 1989, s. 459; Swianiewicz 2011, s. 84]). L. Patrzalek [2010, s. 196] podkreśla, że założenie to jest ważne, bo gminy nie mają możliwości komercjalizacji oferowanych przez siebie usług, ale jednocześnie jest kontrowersyjne, bo jego przyjęcie oznaczałoby, że łagodzenie rozpatrywanych dysproporcji jest jednym z podstawowych celów, który powinien być brany pod uwagę przy planowaniu wydatków budżetu państwa.

<sup>6</sup> Z danych przytoczonych przez Mau wynika, że hipoteza o równoważeniu się czynników demograficznych jest prawdziwa, ale empirycznie słabo udokumentowana.

**Tabela 1.** Uzasadnienie wyrównywania wydatków własnych gmin według różnych autorów

Przyczyny zmniejszania różnic w wydatkach własnych gmin	Autorzy
Odnoszące się do zasady sprawiedliwości poziomej	
Między gminami występują różnice w popycie mieszkańców na poszczególne lokalne usługi publiczne oraz różnice w kosztach ich świadczenia. Niektóre z tych różnic są niezależne od gmin.	[Mau 2008, s. 66-68; Tingvall 2008, s. 190, 195-196]
Asymetrii w terytorialnym rozmieszczenia źródeł dochodów własnych gmin towarzyszy przynajmniej względna równomierność w zakresie realizowanych zadań własnych, głównie z grupy infrastruktury społecznej i technicznej. Powstaje więc luka między dochodami własnymi gmin a ich wydatkami na zadania własne.	[Kańduła, Kotlińska 2007, s. 391]
Problemy społeczne gmin są skorelowane z ich niską bazą podatkową, więc wyrównywaniu dochodów powinno towarzyszyć wyrównywanie wydatków <sup>a)</sup> .	[Mau 2008, s. 65]
Mieszkańcy państwa mają nierówny dostęp do urządzeń infrastrukturalnych, o których rodzaju i lokalizacji decydowali kiedyś przedstawiciele państwa (w państwach Europy Środkowo-Wschodniej). Ponieważ remonty i inwestycje w infrastrukturę wiążą się z potrzebami i kosztami, transfery wyrównawcze powinny nawiązywać do różnic w wydatkach gmin.	[Gajl 1993, s. 296; Sochacka-Krysiak 1993, s. 30]
Istnieje potrzeba zagwarantowania w całym państwie określonego, przynajmniej minimalnego, standardu lokalnych usług publicznych.	[Patrzalek 2010, s. 196]
Odnoszące się do efektywności funkcjonowania gmin	
Działalności gmin towarzyszą efekty zewnętrzne będące wyrazem niesprawności mechanizmu rynkowego. Po stronie wydatków gmin przejawiają się one w „braku tożsamości między obszarem korzyści i jego relacji do obszaru jurysdykcji podatkowej”. Efekty zewnętrzne (niekorzystne) mogą spowodować niedofinansowanie tych dziedzin, w których się one ujawniają.	[Walasik 2009, s. 75]
Transfery wyrównawcze, w których konstrukcji uwzględnia się aktualne potrzeby wydatkowe gmin, mogą ograniczyć wahania ich dochodów i poprawić stabilizujące właściwości tych transferów.	[Blöchliger, Petzold 2009, s. 6]

<sup>a)</sup> Z badań N.J. Mau, przeprowadzonych dla Danii, wynika jednak, że między problemami społecznymi a bazą podatkową gmin zachodzi słaba korelacja ujemna.

Źródło: opracowanie własne.

uwzględnianie tych kosztów w odniesieniu do małych gmin z jednej strony oznacza ich faworyzowanie, a z drugiej zniechęca je do łączenia się z innymi wspólnotami lub do poszukiwania innych sposobów realizacji zadań w celu obniżenia kosztów lub podwyższenia jakości świadczonych usług.

Poza tym łagodzenie dysproporcji w wydatkach gmin może sztucznie powiększać te wydatki i powodować wzrost zapotrzebowania na transfery wyrównawcze. Dzieje się tak dlatego, że zadania publiczne (i związane z nimi wydatki) są w więk-

szym stopniu zdecentralizowane niż dochody publiczne, gminy mają więc większą swobodę stanowienia o swoich wydatkach niż o dochodach [Blöchliger i in. 2007, s. 20]. Zachętą do „rozdmuchiwania” potrzeb wydatkowych jest ich obliczanie na podstawie danych o wysokości aktualnych wydatków budżetowych. Wykorzystywanie danych historycznych zapobiega wprawdzie zawyżaniu potrzeb wydatkowych, ale utrwała, być może, niewłaściwe rozdysponowywanie środków w poprzednich okresach i różnice w jakości usług w różnych gminach.

Ponadto gmina może próbować oddziaływać na wzrost swoich potrzeb i kosztów świadczenia usług i w ten sposób próbować „zakwalifikować” się do otrzymania transferów wyrównawczych [Blöchliger i in. 2007, s. 20]. Pełne wyrównanie różnic w wydatkach nie zachęca gmin do prowadzenia polityki ukierunkowanej na wzrost dochodów, ponieważ wszelkie pojawiające się różnice w potrzebach oraz kosztach i tak będą wyrównane.

Należy też pamiętać, że łagodzenie różnic w wydatkach jest bardziej podatne na zjawisko pogoni za rentą<sup>7</sup>, niż zmniejszanie różnic w dochodach. Zjawisku temu sprzyja większe skomplikowanie procesu pomiaru potrzeb wydatkowych (niż obliczanie wskaźnika zdolności dochodowej) i konieczność częstszej weryfikacji przyjętego w państwie modelu mechanizmu wyrównawczego<sup>8</sup> [Blöchliger i in. 2007, s. 24].

Nie zawsze wyrównywanie wydatków gmin jest też uzasadnione ekonomicznie. Tak jest np. w odniesieniu do gmin wiejskich, szczególnie rozległych i słabo zaludnionych, w których koszt dostarczenia usług publicznych jest wyższy niż w gminach miejskich [Shah 2008, s. 41].

Przeciwnicy omawianego wyrównywania zwracają też uwagę na to, że pomiar potrzeb wydatkowych i kosztów jest trudny, bo na wielkości te wpływają różnorodne czynniki, częściowo o charakterze niemierzalnym lub trudnym do wyrażenia w jednostkach pieniężnych. W niewielu państwach dostępne są też szczegółowe dane na ich temat. Ponadto wysokość ponoszonych wydatków determinowana jest wielkościami o charakterze subiektywnym, które nie powinny być uwzględniane w mechanizmie wyrównawczym.

Biorąc pod uwagę to, że gminy wykonują wiele zadań i świadczą różnorodne usługi, można stwierdzić, że mechanizm łagodzący dysproporcje w wydatkach jest złożony i trudny do zastosowania w praktyce [Blöchliger i in. 2007, s. 20]. Wyrównywanie ich wydatków własnych nie sprzyja więc prostocie i przejrzystości systemu zasilania zewnętrznego gmin oraz ich odpowiedzialności za swoje decyzje [Shah

---

<sup>7</sup> Polega ono na aktywnym dążeniu przez gminy do uzyskania korzyści materialnych, np. w formie zwiększenia otrzymywanych dochodów, przez wykorzystywanie legalnych możliwości wywierania wpływu na otoczenie gospodarcze lub zmianę porządku prawnego (szerzej: [Krueger 1974, s. 291-303]).

<sup>8</sup> W informacji zebranych przez OECD wynika, że w państwach, w których stosuje się transfery wyrównujące różnice w wydatkach, ich system jest poprawiany co pięć lat, a w tych, w których one nie występują lub w których uwzględnia się niewiele zmiennych świadczących o zróżnicowaniu potrzeb i kosztów gmin, zmiany w systemie transferów dokonywane są rzadziej niż co 5 lat [Blöchliger i in. 2007, s. 24].

2008, s. 50, 55]. Zarówno pomiar potrzeb wydatkowych, jak i przekazanie transferów wyrównawczych komplikują przepływy finansowe w sektorze finansów publicznych.

Mając na uwadze kontrowersje związane z wyrównywaniem wydatków własnych gmin, Komitet Rady Europy przygotował zalecenia kierowane pod adresem ustawodawcy, a odnoszące się do pożądanego kształtu mechanizmu wyrównującego rozpatrywane nierówności (tab. 2).

**Tabela 2.** Rekomendacje Komitetu Rady Europy dotyczące wyrównywania wydatków własnych gmin

Rekomendacje dotyczące wyrównywania potrzeb wydatkowych
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Potrzeby wydatkowe gmin należy szacować na podstawie takich kryteriów, które:               <ol style="list-style-type: none"> <li>a) w jak największym stopniu zapewniają obiektywność tych szacunków i na które organy gmin nie mogą bezpośrednio oddziaływać,</li> <li>b) nie ograniczają samodzielności gmin w stanowieniu o wysokości i kierunkach wydatków budżetowych, w granicach dostępnych środków budżetowych,</li> <li>c) nie dyskryminują tych gmin, które usiłują zwiększyć efektywność świadczenia usług i zwiększyć efekty skali przez obniżanie kosztów jednostkowych, podejmując współpracę z innymi gminami lub łącząc się,</li> <li>d) w miarę możliwości uwzględniają geograficzne, demograficzne, społeczne i ekonomiczne czynniki różnicujące koszty świadczenia lokalnych usług publicznych.</li> </ol> </li> <li>• Miary, za pomocą których szacowane są potrzeby wydatkowe, powinny spełniać następujące warunki:               <ol style="list-style-type: none"> <li>a) wagi przypisane do różnych czynników powinny być wybrane na podstawie obiektywnych informacji o wpływie tych czynników na koszty poszczególnych usług,</li> <li>b) powinny być jak najprostsze, łatwe do zrozumienia, a ewentualne skomplikowane i szczegółowe formuły powinny być wiarygodne,</li> <li>c) powinny być, w miarę możliwości, niezmiennie, co z jednej strony umożliwia organom gmin planowanie wieloletnie, a z drugiej powoduje, że zmiany w szacowanych potrzebach odzwierciedlają takie zmiany zakresu zadań, na które organy te nie mają wpływu.</li> </ol> </li> <li>• Jeżeli wybór czynników i wag lub szacowanie potrzeb wydatkowych musi następować na podstawie sądów wartościujących, powinny być one skonsultowane z przedstawicielami gmin i organizacji samorządowych.</li> <li>• W mechanizmie wyrównującym różnice w potrzebach wydatkowych powinno się uwzględniać jak najwięcej zadań gmin, a w szczególności te, których znaczenie jest bardzo duże lub są zadaniami obowiązkowymi. Wysokość środków wyrównujących potrzeby wydatkowe w odniesieniu do poszczególnych zadań powinna być obliczana na podstawie odrębnych wzorów.</li> <li>• Instrumentem wyrównania (standardowych) potrzeb wydatkowych gmin powinny być transfery przyznawane na podstawie kryteriów zobiektywizowanych. Nawet wtedy, gdy transfery te są przyznawane w celu finansowania określonych zadań (programów), dotujący powinien pozostawić gminie pewien margines swobody w ich wykorzystaniu i unikać stosowania uciążliwych procedur monitorowania i rozliczania przekazanych środków.</li> </ul>

Źródło: opracowanie własne na podstawie: [Rekomendacja... 2005, punkty 48-57].

#### 4. Wybór przedmiotu wyrównania wydatków gmin

Decydując się na wyrównywanie wydatków gmin, należy dokonać wyboru tych dziedzin ich działalności, na których finansowanie powinny one ponosić takie same lub zbliżone wydatki na mieszkańca. Na wysokość tych wydatków, a w konsekwencji potrzeb wydatkowych gmin, oddziałują różnorodne czynniki. Jednym z nich jest zakres zadań własnych o charakterze obowiązkowym, ale w Polsce jest on zunifikowany, tzn. niezależny od typu i wielkości gminy. Innymi zmiennymi determinującymi wydatki gmin są: czynniki demograficzne, socjoekonomiczne, ekonomiczno-społeczne, polityczne i inne, które implikują głównie powstawanie różnic w potrzebach gmin, oraz czynniki: przyrodnicze, przestrzenne, demograficzne, polityczne i inne, które wpływają na zróżnicowanie kosztów wykonywania zadań. Można sobie wyobrazić, że wyrównanie odnosić się będzie do wszystkich zadań i wydatków, jednak jest to nieuzasadnione, bo wiąże się z nadmiernym obciążeniem budżetu państwa (i ewentualnie gmin, z których dochodów finansowane są te transfery) oraz pozbawia otrzymujących transfery bodźców do zwiększania wysiłku dochodowego i poszukiwania alternatywnych sposobów świadczenia lokalnych usług publicznych. O możliwości i – ewentualnie – konieczności wyrównywania różnic w wydatkach można mówić tylko w odniesieniu do niektórych grup zadań własnych gmin o charakterze obowiązkowym. Wybór tych dziedzin jest zawsze wyborem politycznym. Przedmiotowego wyrównywania nie należy wiązać z zadaniami zleconymi i ponoszonymi na nie wydatkami, ponieważ – przynajmniej w założeniu – gminy otrzymują na ich wykonywanie środki adekwatne do ich zakresu, co oznacza, że wykonywanie tych zadań nie powinno powodować różnic w wysokości ponoszonych na nie wydatków na mieszkańca.

Rozstrzygnięcia politycznego wymaga także to, czy wyrównanie dotyczyć ma tylko wydatków bieżących, czy też inwestycyjnych. Skłaniałabym się do pierwszego rozwiązania, a przemawia za tym kilka okoliczności. Po pierwsze, różnorodne są potrzeby inwestycyjne gmin, bo różny jest stan wyposażenia ich w urządzenia infrastrukturalne. Nie wydaje się możliwe stworzenie w tym względzie jakiegoś wzorca. Po drugie, wydatki inwestycyjne powinny być finansowane ze źródeł zwrotnych i dochodów z majątku [Swianiewicz 2011, s. 157-158]. Po trzecie, coraz powszechniejszy jest podział budżetu na część bieżącą i inwestycyjną. Po czwarte, decyzje inwestycyjne organów gmin mają charakter subiektywny. We wskaźniku potrzeb wydatkowych gmin można jednak uwzględnić wydatki bieżące na obsługę standardowego długu zaciągniętego na sfinansowanie inwestycji<sup>9</sup>.

Następną kwestią jest określenie czynników wpływających na zróżnicowanie wydatków i odrzucenie tych, które nie powinny być uwzględniane w mechanizmie wyrównawczym, oraz zbadanie rodzaju zależności zachodzącej między tymi czyn-

---

<sup>9</sup> Rozwiązanie takie stosowano w Wielkiej Brytanii, w której potrzeby wydatkowe gmin oceniano według metodologii *Standard Spending Assesment* [Swianiewicz 1999, s. 53].

nikami i wydatkami gmin. Jak wspomniano wcześniej, na wysokość wydatków wpływają – poza normami prawnymi – zróżnicowane potrzeby ich mieszkańców i koszty świadczenia usług. Niektóre czynniki determinujące wysokość wydatków są zależne, inne niezależne od decyzji podejmowanych przez wspólnotę samorządową. Konstruując model rozpatrywanego wyrównania, należy dokonać wyboru cech, które będą brane pod uwagę przy obliczaniu wskaźnika potrzeb wydatkowych gmin (lub tzw. zagregowanego wskaźnika potrzeb wydatkowych gmin – zwppw).

Jednocześnie – jak już wspomniano – należy oddzielić te potrzeby i wydatki, które wynikają z przyczyn obiektywnych, od tych, na które wpływ mają gminy. Niezaprzeczalnie zmiennymi, które nie powinny być brane pod uwagę w mechanizmie wyrównawczym są szeroko rozumiane lokalne preferencje oraz różnice w zakresie efektywności świadczenia usług publicznych w poszczególnych gminach [Mochida 2008, s. 156]. Wątpliwości budzi też uwzględnianie zróżnicowania kosztów świadczenia usług publicznych, bo w niektórych gminach (np. rozległych albo położonych na terenach górskich i podgórskich), koszty te są wyższe niż w innych. Nie zawsze wyrównywanie kosztów jest więc uzasadnione ekonomicznie [Shah 2008, s. 41]. Wytyczenie granicy między rzeczywistymi potrzebami a lokalnymi preferencjami jest łatwiejsze w odniesieniu do tych zadań, dla których państwo wyznaczyło minimalny standard usług<sup>10</sup>.

## 5. Wpływ polityki wyrównawczej państwa na wysokość wydatków gmin – założenia teoretyczne

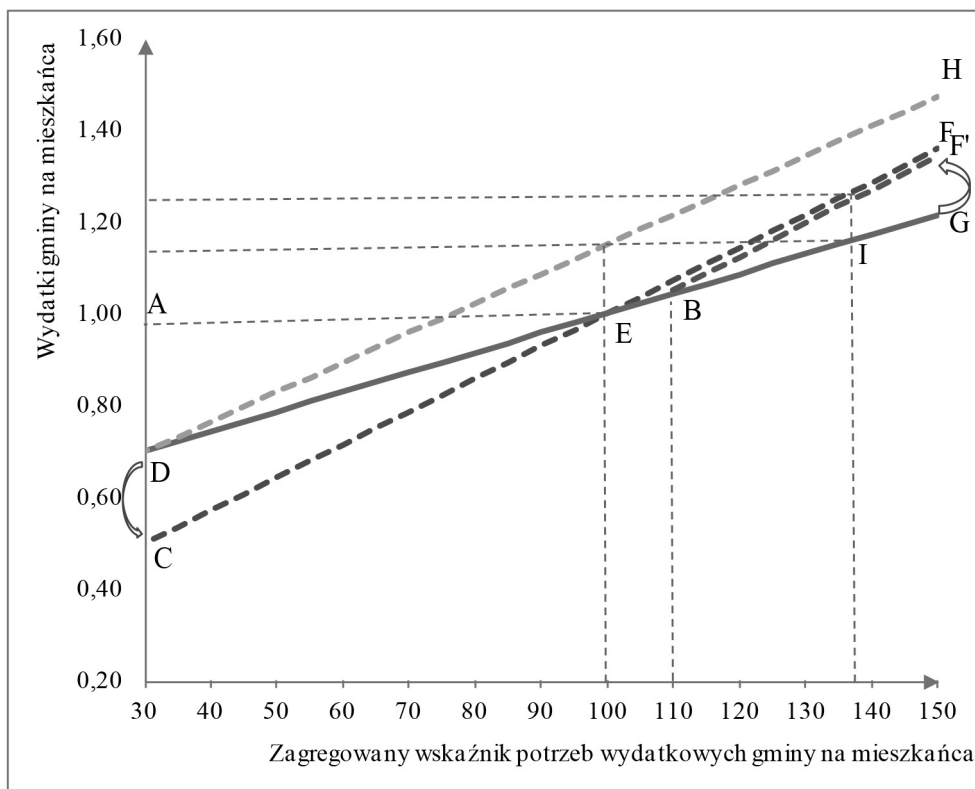
Jednym z elementów omawianego mechanizmu jest wybór gmin o relatywnie wyższych wydatkach własnych (potrzebach wydatkowych) na mieszkańca i określenie zakresu wyrównania tych różnic. Dylematy dotyczące tego wyboru można prześledzić na rysunku obrazującym założenia i efekty prowadzonej przez państwo polityki ukierunkowanej na wyrównanie wydatków gmin (rys. 2)<sup>11</sup>.

Na osi rzędnych Y zaznaczono wysokość wydatków gmin na jednego mieszkańca. W zależności od tego, czy wyrównanie wydatków ma następować w odniesieniu do wszystkich zadań, czy też niektórych z nich, będą to wydatki na zadania własne ogółem lub na wybrane zadania (wydatki kwalifikowane). Na osi odciętych X zobrażowano zagregowany (syntetyczny) wskaźnik potrzeb wydatkowych gmin (zwppw), którego wysokość przyjęto za kryterium delimitacji gmin otrzymujących transfery wyrównujące wydatki i ewentualnie dokonujących wpłat redystrybucyjnych.

<sup>10</sup> Postulat wyznaczenia standardów jest jak najbardziej słuszny, ale nie należy traktować go jako definitywnego rozwiązania problemu, bo jest on nierealny [Swianiewicz 2015, s. 34].

<sup>11</sup> Komentarz do rysunku przygotowany na podstawie [Yilmaz, Vaillancourt, Dafflon 2012, s. 123-126]. Pojawiające się w nim wielkości własne zostały wyliczone samodzielnie w trakcie konstruowania rysunku w arkuszu kalkulacyjnym.





Punkt A obrazuje średnie wydatki gmin na mieszkańca (dla uproszczenia określone jako 1).

W punkcie B znajdują się gminy, których wydatki na mieszkańca nieznacznie przekraczają średni poziom wydatków wszystkich gmin w państwie (1,05). Zwpw tych gmin przekracza wskaźnik średni o 10%.

Punkt E jest punktem neutralnym. Gminy, które się w nim znajdują, nie otrzymują transferów wyrównujących ich wydatki i nie partycypują w ich finansowaniu przez odprowadzanie części swoich dochodów.

Linia DG obrazuje zróżnicowanie między gminami wysokości wydatków ponoszonych w przeliczeniu na mieszkańca przed przekazaniem nadwyżki dochodów i otrzymaniem transferów wyrównawczych (przed redystrybucją).

Linia CF pokazuje zróżnicowanie wysokości wydatków ponoszonych przez gminy będące efektem poziomej redystrybucji dochodów publicznych.

Linia DH pokazuje zróżnicowanie wysokości wydatków ponoszonych przez gminy będące efektem pionowej redystrybucji dochodów publicznych.

**Rys. 2.** Założenia i efekty wyrównywania różnic w wydatkach na zadania własne gmin

Źródło: opracowanie własne na podstawie: [Yilmaz, Vaillancourt, Dafflon 2012, s. 125].

Obliczenie zwpw gmin pozwoliło na ich ułożenie wzdłuż osi X w kolejności od tych, których zapotrzebowanie to jest najmniejsze (30) do tych, których potrze-

by wydatkowe są najwyższe (150). Konstruując rysunek, przyjęto założenie, że średnia wysokość wydatków na mieszkańca w gminach wynosi 100, a średni dla wszystkich gmin zwpw na mieszkańca wynosi 100. Gminy, których wskaźnik równa się 100, znajdują się w pozycji neutralnej (punkt E), tzn. nie otrzymują transferów wyrównawczych i nie są zobowiązane do odprowadzania do budżetu państwa (lub wyodrębnionego funduszu) nadwyżek swoich dochodów. Gminy, których wydatki są wyższe od przeciętnych (zwpp > 100), kwalifikują się do otrzymania transferu, a te z nich, których wskaźnik kształtuje się poniżej wartości referencyjnej, powinny przekazywać nadwyżkę swoich dochodów na rzecz zwiększenia puli środków wyrównawczych (o ile takie rozwiązanie przyjęto w określonym państwie).

Uporządkowanie gmin według ich zwpp nie przesądza o tym, że wszystkie jednostki, których wskaźnik przekracza średnią, zostaną zakwalifikowane do otrzymania transferu, nie informuje też o tym, jaki jego poziom uzasadnia przekazanie transferu. Czy wystarczy, aby wskaźnik ten był wyższy od średniego np. o 10% (punkt B)? Wyznaczenie progu, po przekroczeniu którego gminy otrzymywać będą transfery wyrównawcze, jest ważne z kilku powodów. Przekazanie ich gminom, których potrzeby wydatkowe są tylko nieznacznie wyższe od średnich, może działać demotywująco na te, których potrzeby równają się lub są tylko nieco poniżej średniej. Jednostki te mogą zacząć działać mniej efektywnie. Poza tym nieznacznie wyższy od średniej zwpp gminy może być rezultatem błędu pomiaru. Ponadto z ekonomicznego i politycznego punktu widzenia uzasadnione może być przekazywanie transferu dopiero wtedy, gdy zwpp gminy będzie wyższy od wskaźnika średniego np. o 10%. W efekcie wydatki gmin na jednego mieszkańca będą i tak wyższe niż przed otrzymaniem transferu (odcinek BF'), ale mniej środków publicznych trzeba będzie zaangażować w mechanizm wyrównawczy. Z drugiej strony przyjęcie określonego progu wyrównania nie może oznaczać, że jednostki poniżej jego poziomu nie mają potrzeb i w związku z tym, że należy je automatycznie wykluczyć z tego mechanizmu.

Wybór gmin, które otrzymywać będą transfery wyrównawcze jest w dużym stopniu wyborem politycznym uzależnionym przynajmniej od dwóch czynników. Pierwszym jest wysokość środków, które mogą być dzielone między gminy, a drugim – cel, który państwo chce osiągnąć, przekazując transfery. Politycy muszą rozstrzygnąć jeszcze dylematy dotyczące zakresu wyrównania i źródeł finansowania transferów wyrównawczych.

## 6. Zakres wyrównania wydatków gmin

Kontrowersyjnym elementem omawianego mechanizmu jest wyznaczenie optymalnego zakresu wyrównania. Nie można w tym względzie podać optymalnego wzorca, ponieważ ludzie mają odmienne poczucie sprawiedliwości, a poza tym satysfakcjonujący jej poziom może być sprzeczny z dążeniem do maksymalizacji dobrobytu w całym państwie [Ahmad, Brosio 2008, s. 20]. Wyrównanie to powinno z jednej strony wpłynąć na poprawę efektywności ekonomicznej, a z drugiej sprzyjać osią-

ganiu zasady sprawiedliwości (równości) poziomej. B. Dafflon [1998, s. 95-96] wyodrębnił trzy modele: wyrównanie pełne, względne (częściowe) oraz minimalne. U podstaw pierwszego leży przeświadczenie, że każdy obywatel państwa, niezależnie od tego, na terenie której gminy mieszka, powinien ponosić taki sam ciężar danin lokalnych i otrzymywać taką samą wiązkę (ilościową i jakościową) lokalnych usług publicznych. Ta skala wyrównania jest rzadko postulowana w literaturze, ponieważ oprócz tego, że jest kosztowna, wpływa demoralizująco zarówno na biedniejsze, jak i bogatsze gminy oraz powoduje określone straty w efektywnej alokacji kapitału i siły roboczej. W modelu, w którym proponuje się relatywne lub częściowe wyrównanie, wyznacza się ogólnopaństwowe minimalne standardy lokalnych usług publicznych i ogólnopaństwowy poziom dopuszczalnych obciążeń daninami lokalnymi, a następnie dokonuje się rankingu gmin. Te z nich, które znajdują się poniżej wyznaczonego standardu usług lub powyżej dopuszczalnego poziomu obciążeń, mają otrzymywać transfery wyrównawcze zmniejszające niedobór między wydatkami niezbędnymi do zagwarantowania ustalonego standardu a wysokością dochodów podatkowych. Trzeci model cechuje się dużą dozą uznaniowości, nie przewiduje się w nim ani konstytucyjnych gwarancji prowadzenia przez państwo polityki wyrównawczej, ani możliwości domagania się przez gminy przekazania transferów wyrównawczych. W modelu tym podkreśla się pragmatyzm związany z polityczną akceptacją różnic fiskalnych występujących między gminami do momentu, aż nie zagrażają one spójności państwa.

Zdaniem P. Swianiewicza [2011, s. 85-87], z którym należy się zgodzić, odpowiedź na pytanie o optymalny zakres wyrównania zależy od przyjętego przez uczestników dyskusji systemu wartości. Wydaje się jednak, że wyrównanie nie powinno być całkowite, ponieważ przekroczenie określonego poziomu transferów spowoduje spadek efektywności mechanizmu wyrównawczego i wydatków redystrybucyjnych finansowanych z budżetu państwa.

Można wskazać kilka sposobów wyznaczenia zakresu omawianego wyrównywania. Każdy z nich wywołuje określone skutki z punktu widzenia możliwości sfinansowania transferów wyrównawczych, samodzielności gmin, zasady równości, efektywności działania gmin i ich subiektywnego poczucia sprawiedliwości. Wydatki gmin mogą być wyrównywane (podobnie: [Commonwealth of Australia 2012, s. 48]):

- do wyznaczonej przez państwo wysokości standardowych (minimalnych) wydatków na poszczególne zadania,
- do standardowego poziomu, wyznaczonego przeciętnym poziomem potrzeb wydatkowych lub wydatków wszystkich gmin,
- do poziomu standardowego odpowiadającego przeciętnemu poziomowi potrzeb wydatkowych lub wydatków wszystkich gmin danego typu (miejskie, wiejskie lub małe, średnie itp.),
- do przeciętnego poziomu zwppw lub wydatków gmin danego regionu,
- w określonej wysokości do najwyższych potrzeb wydatkowych zgłaszanych przez gminy w ogóle lub gminę danego typu,

- do przeciętnego poziomu wydatków wszystkich gmin danego regionu (o ile wyrównanie wydatków ma następować ze środków gmin i za pośrednictwem funduszu wyrównawczego utworzonego na szczelbu regionu),
- do poziomu standardowego, przeciętnego dla wszystkich gmin, pod warunkiem przeznaczania przez gminę określonej minimalnej wysokości środków na poszczególne zadania.

Celowe może być także wyrównanie do określonego poziomu salda bieżącego budżetu lub różnicy między rzeczywistymi wydatkami gmin a przyjętymi normami wydatków<sup>12</sup>.

## 7. Finansowanie transferów wyrównujących wydatki gmin

Elementem omawianego mechanizmu są również źródła finansowania transferów wyrównawczych i ich wpływ na efekty wyrównania, co także zostało zobrazowane na rys. 2. Można wyróżnić kilka źródeł, z których każde ma zalety i wady oraz jest predestynowane do finansowania transferów ukierunkowanych na różne cele. Są to następujące źródła: budżety gmin zobowiązanych do czynnego uczestnictwa w redystrybucji poziomej<sup>13</sup>, budżet państwa i budżety gmin, fundusz wyrównawczy. Literatura na temat cech tych źródeł oraz ich zalet i wad jest bogata (np.: [Kosek-Wojnar, Surówka 2007, s. 97; Dafflon 2012, s. 147]), dlatego w tym miejscu skupię się jedynie na próbie rozstrzygnięcia, czy wyrównanie wydatków powinno następować w procesie redystrybucji pionowej, czy też poziomej.

Z doświadczeń międzynarodowych wynika, że zazwyczaj mechanizm wyrównujący dochody jest częścią redystrybucji poziomej, podczas gdy łagodzenie rozpiętości w wydatkach finansowane jest z dochodów budżetu państwa (lub wyższego szczebla samorządu terytorialnego). W niektórych państwach spotyka się odmienne rozwiązania. W Kanadzie i we Włoszech wyrównywanie dochodów odbywa się przede wszystkim ze środków budżetu państwa, choć w drugim z tych krajów transfery wyrównawcze przekazywane są też z budżetów regionów [Swianiewicz 2011, s. 110]. Z kolei w Szwecji bogatsze gminy finansują transfery wyrównujące różnice w wydatkach gmin biedniejszych [Tingvall 2008, s. 196].

Konstruując rysunek, przyjęto, że redystrybucja dochodów między państwem a gminami jest finansowana z dochodów budżetu państwa. Administracja rządowa może jednak dążyć do przeniesienia ciężaru wyrównywania wydatków gmin na relatywnie bogatsze jednostki, a więc w procesie redystrybucji poziomej (por. [Borodo 2004, s. 161]). Jak udowadnia B. Dafflon [2007, s. 371], z którym należy się zgodzić, transfery poziome nie powinny być stosowane w celu zmniejszania dys-

<sup>12</sup> Takie rozwiązanie jest stosowane w Słowenii [Kańduła 2015].

<sup>13</sup> Przez pojęcie gmin czynnie uczestniczących w redystrybucji rozumiem gminy dokonujące wpłat wyrównawczych, czyli odprowadzające do budżetu państwa lub innego funduszu nadwyżki swoich dochodów własnych [Kańduła 2011, s. 220].

proporcji w wydatkach, w przeciwnym razie mieszkańcy gmin o relatywnie mniejszych wydatkach (i mniejszych potrzebach wydatkowych) musieliby zaakceptować ponoszenie wyższego ciężaru podatkowego na rzecz finansowania usług zarówno w swojej gminie, jak i we wspólnotach o wyższych potrzebach. Zniekształciłoby to ceny lokalnych dóbr publicznych w tej gminie i działałoby demotywująco na te, które starają się współpracować w celu zmniejszenia wydatków i podejmują inne działania na rzecz wzrostu efektywności dokonywania wydatków publicznych. Trudno jest też uzasadnić wykorzystywanie mechanizmu redystrybucji poziomej do dofinansowania tych lokalnych dóbr publicznych, które są odpłatne, bowiem – co do zasady – opłata jest ekwiwalentna do otrzymywanych usług, a jakiegokolwiek od niej odstępstwo zakłóca działanie mechanizmu rynkowego. Co więcej, niesprawiedliwe jest zmuszanie mieszkańców jednych gmin do płacenia wyższych opłat za otrzymywane usługi tylko po to, aby dofinansowywać świadczenie tych samych usług w innych gminach, których mieszkańcy wnoszą opłaty niepokrywające rzeczywistych kosztów ich świadczenia. Przeciwno wykorzystywaniu transferów poziomych do wyrównywania różnic w wydatkach przemawia jeszcze jeden argument. Wyrównywanie to wymaga zbierania i analizowania szczegółowych danych. Jest to trudne z wielu powodów, np. ze względu na brak systemów informatycznych pozwalających na ich gromadzenie, różnorodność zadań wykonywanych przez gminy i ich niemierzalność. Poza tym niezbędne jest oddzielenie subiektywnych czynników oddziałujących na wzrost potrzeb/kosztów, trzeba więc wystandaryzować usługi świadczone przez gminy i określić ich minimalny poziom. Trudno sobie wyobrazić, aby zajmowały się tym inne (bogatsze) gminy, powinno to czynić państwo i dlatego wyrównywanie wydatków powinno następować za pośrednictwem transferów pionowych.

Za wykorzystywaniem transferów pionowych w celu zmniejszania różnic w wydatkach przemawiają też inne argumenty. 1. Mechanizm wyrównywania wydatków musi być sformalizowany po to, aby gminy nie mogły manipulować danymi świadczącymi o ich potrzebach i kosztach świadczenia usług uwzględnionych w zwpp. 2. Państwo powinno określać zasób środków przeznaczanych na wyrównywanie wydatków, aby niepotrzebnie nie powiększać rozmiarów sektora finansów publicznych, tzn. skali przepływów finansowych między podmiotami tego sektora. 3. Pionowe wyrównywanie różnic w wydatkach jest łatwiejsze. Wyrównanie poziome oznacza, że gminy muszą być zdyscyplinowane w przestrzeganiu zasad rządzących tym mechanizmem, a państwo musi kontrolować, czy gmina nie podejmuje działań pozwalających na postawienie siebie w uprzywilejowanej pozycji.

Wybór kanału redystrybucji środków finansowych nie jest obojętny z punktu widzenia jej efektów (rys. 2). Przed redystrybucją gminy, których zwpp wynosi 100, na każdego mieszkańca wydają 100 jednostek pieniężnych, podczas gdy gminy o relatywnie niższych wydatkach, np. o zwpp wynoszącym 80, wydają około 90 jednostek pieniężnych, a te, w których wspomniany wskaźnik przekracza wielkość przeciętną, zgłaszają większe zapotrzebowanie na środki pieniężne, będące następ-

stwem kształtowania się ich wydatków na poziomie przekraczającym 100 jednostek pieniężnych. Prowadzenie polityki wyrównawczej powoduje zmiany w wysokości wydatków ponoszonych przez gminy na jednego mieszkańca.

Po stronie gmin otrzymujących transfery efekty redystrybucji mają odzwierciedlenie w odległości między liniami EG i EF, a dla gmin, które czynnie uczestniczą w redystrybucji (wnoszą wpłaty) jej efekty zawierają się między liniami DE i CE. Przed wyrównaniem gmina zgłaszająca największe zapotrzebowanie na środki finansowe, której zwpw na mieszkańca wynosi 140 na mieszkańca wydawała o 17% więcej niż gmina o wydatkach przeciętnych (punkt I). Konsekwencją zastosowania mechanizmu wyrównawczego jest wzrost wydatków tej gminy do poziomu 129% ich przeciętnej wysokości. Jednocześnie, w gminie, w której zapotrzebowanie na środki było niewielkie (zwpp = 30), wydatki na mieszkańca stanowiły 70% wielkości średniej, a po wyrównaniu – 50%. Jeżeli wyrównanie byłoby finansowane tylko ze środków wpłacanych przez gminy o niższym zwpp, to formuła wyrównawcza powinna być tak skonstruowana, aby zapewnić równowagę pomiędzy kwotą wpłacaną przez gminy (pole trójkąta CDE) i wypłacaną beneficjentom (pole trójkąta GEF) (na podstawie: [Dafflon 2012, s. 150-152]).

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

W gminach, których potrzeby wydatkowe kształtują się poniżej średniej (zwpp < 100), wydatki rosną lub maleją w zależności od rodzaju redystrybucji. Następtwem wyrównania poziomego w tych gminach są niższe wydatki budżetowe na mieszkańca niż przed redystrybucją. Jest to efektem przekazywania części swoich dochodów jednostkom mającym wyższe potrzeby wydatkowe. Gminy o niskim zwpp wydają mniej na rzecz swoich mieszkańców, ale pośrednio ponoszą wydat-

ki na finansowanie usług na rzecz mieszkańców innych wspólnot. Można jednak zauważyć, że wydatki na jednego mieszkańca w gminach o niskich potrzebach wydatkowych wzrosną po redystrybucji, jeżeli jest ona finansowana tylko z dochodów budżetu państwa. Szczegółowe efekty redystrybucji dochodów publicznych biorącej pod uwagę zróżnicowane wydatki gmin zależą od konstrukcji wpłat i transferów wyrównawczych, która determinuje przebieg linii CE oraz EF (zob. rys. 2). Nachylenie tych odcinków nie musi być takie same [Dafflon 2012, s. 151-152].

## 8. Zakończenie

Argumenty przywoływane na uzasadnienie wyrównywania różnic w wydatkach (potrzebach wydatkowych) gmin mają niejednolity charakter i różną wagę. Jego zwolennicy odnoszą się do zasady sprawiedliwości poziomej i efektywności funkcjonowania gmin. W niektórych państwach uznano je za przekonujące i podjęto się wyrównywania, obliczanych w różny sposób, różnic w wydatkach (potrzebach wydatkowych) gmin. Ich adwersarze podkreślają, że dyskusyjna jest sama idea tego wyrównywania, a zniechęcają do niego także techniczne trudności dotyczące np. pomiaru potrzeb wydatkowych.

Z przedstawionych w artykule rozważań na temat modelu mechanizmu wyrównującego różnice w wydatkach własnych gmin wynikają następujące wnioski dla Polski:

1. Wyrównywanie różnic w wydatkach własnych (potrzebach wydatkowych) gmin jest trudniejsze od wyrównywania różnic w ich zdolności dochodowej, ale w niektórych państwach ma ono miejsce.

2. Wyrównywanie może dotyczyć jedynie nadmiernie wysokich, w stosunku do przyjętej wielkości referencyjnej, wydatków (potrzeb wydatkowych) gmin wynikających z niezależnych od nich okoliczności, tj. np. struktura wiekowa mieszkańców. W tej sprawie, podobnie jak w kwestii pomijania różnic wynikających z preferencji lokalnych, w literaturze panuje konsensus. Nie udało się go jednak wypracować w odniesieniu do tego, czy w mechanizmie tym należy uwzględniać zróżnicowane koszty świadczenia usług, bo w niektórych gminach są one wyższe niż w innych.

3. Wybór zadań, na których finansowanie gminy powinny ponosić takie same (lub zbliżone wydatki) na mieszkańca, jest wyborem politycznym, podobnie jak decyzja o tym, czy należy wyrównywać tylko wydatki bieżące, czy również inwestycyjne. Wyboru politycznego wymaga także dobór czynników, które mają być podstawą do obliczania potrzeb wydatkowych gmin, z tym że należy go poprzedzić badaniami nad determinantami popytu na lokalne usługi publiczne. Kontrowersje dotyczące wymienionych wyborów można zmniejszyć, zapraszając do dyskusji przedstawicieli różnych związków i stowarzyszeń samorządowych oraz niezależnych ekspertów.

4. Literatura nie dostarcza gotowych scenariuszy odnoszących się do wyboru gmin otrzymujących transfery wyrównujące rozpatrywane różnice oraz zakresu wyrównania. Wyboru tego także muszą dokonać politycy, powinni się przy tym

kierować wysokością dostępnych środków i celami, które państwo chce osiągnąć, przekazując transfery. Wyrównanie powinno być tak wyważone, aby wpłynęło na wzrost efektywności działania gmin i sprzyjało osiągnięciu zasady sprawiedliwości (równości) poziomej. Nieuzasadnione jest więc pełne wyrównanie rozpatrywanych wielkości.

5. Wartość referencyjna, do której ma następować wyrównanie, może być ustanowiona w relacji do różnych wielkości, np. do wydatków przeciętnych lub standardowych, salda bieżącego budżetu. Mogą być one obliczane dla wszystkich gmin bądź ich poszczególnych grup wyznaczonych na podstawie kryterium liczby ludności lub typu administracyjnego. Możliwe są też inne rozwiązania, na które wskazywano w tekście.

6. W zależności od źródła finansowania transferów wyrównawczych odmienne są efekty wyrównania. Po redystrybucji poziomej wydatki gmin, których potrzeby wydatkowe są niższe od wielkości referencyjnej, są niższe niż przed wyrównaniem. Wydatki tych gmin na mieszkańca wzrosną po sfinansowaniu wyrównania z dochodów budżetu państwa. Wydatki gmin o ponadprzeciętnych wydatkach (potrzebach wydatkowych) rosą niezależnie od źródła finansowania transferów.

7. Wskazane jest finansowanie przedmiotowego wyrównania z dochodów budżetu państwa. W przypadku finansowania z dochodów bogatszych gmin lub tych, których potrzeby wydatkowe są mniejsze od wartości referencyjnej, ich mieszkańcy musieliby zaakceptować ponoszenie większych danin na rzecz gmin o wyższych wydatkach (potrzebach wydatkowych).

## Literatura

- Ahmad E., Brosio G., 2008, *Introduction: Fiscal Federalism – a Review of Developments in the Literature and Policy*, [w:] E. Ahmad, G. Brosio (eds.), *Handbook of Fiscal Federalism*, Edward Elgar, Cheltenham, Northampton, s. 1-29.
- Bird R., Vaillancourt F., 2007, *Expenditure-Based Equalization Transfers*, [w:] J. Martinez-Vazquez, B. Searle (eds.), *Fiscal Equalization – Challenges in the Design of Intergovernmental Transfers*, Springer, New York, s. 259-289.
- Blöchliger H., Merk O., Charbit C., Mizell L., 2007, *Fiscal Equalisation in OECD Countries*, OECD Network on Fiscal Relations Across Levels of Government, Working Paper no. 4.
- Blöchliger H., Petzold O., 2009, *Taxes or Grants: What Revenue Source for Sub-Central Governments?*, OECD Working Papers on Fiscal Federalism, No. 7, OECD Publishing.
- Borodo A., 2004, *Samorząd terytorialny. System prawnofinansowy*, Wydawnictwo Prawnicze Lexis-Nexis, Warszawa.
- Commonwealth of Australia 2012, *GST Distribution Review. Final Report*, [http://www.gstdistributionreview.gov.au/content/reports/finaloctober2012/downloads/GST\\_final\\_consolidated.pdf](http://www.gstdistributionreview.gov.au/content/reports/finaloctober2012/downloads/GST_final_consolidated.pdf), 10.04.2014.
- Dafflon B., 2007, *Fiscal Capacity Equalization in Horizontal Fiscal Equalization Programs*, [w:] R. Boadway, A. Shah (eds.), *Intergovernmental Fiscal Transfers Principles and Practice*, The World Bank, Washington, s. 361-396.



- Dafflon B., 1998, *Fiscal Decentralization*, [http://www.ciesin.columbia.edu/decentralization/English/Issues/Fiscal\\_d.pdf](http://www.ciesin.columbia.edu/decentralization/English/Issues/Fiscal_d.pdf), 23.04.2013.
- Dafflon B., 2012, *Solidarity and the design of equalization: setting out the issues*, "Journal of Tax Research", vol. 10, no. 1, s. 138-164.
- Gajl N., 1993, *Finanse i gospodarka lokalna na świecie*, Warszawa.
- Guziejewska B., 2006, *Pionowa i pozioma nierównowaga fiskalna w warunkach polskiej decentralizacji*, „Samorząd Terytorialny”, nr 9, s. 5-15.
- Kańduła S., 2011, *Kontrowersje w systemie finansowania jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] T. Famulska, J. Nowakowski (red.), *Kontrowersje wokół finansów*, Difin, Warszawa, s. 198-231.
- Kańduła S., 2015, *Wyrównywanie nierównowagi poziomej w finansach gmin w państwach Europy Środkowo-Wschodniej*, „Samorząd Terytorialny”, nr 6, s. 38-56.
- Kańduła S., Kotlińska, J., 2007, *Źródła, formy i przyczyny zewnętrznego zasilania jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] J. Głuchowski, A. Pomorska, J. Szolno-Koguc (red.), *Podatkowe i niepodatkowe źródła finansowania zadań publicznych*, KUL, Lublin 2007, s. 387-402.
- Kosek-Wojnar M., Surówka K., 2007, *Podstawy finansów samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Krueger A.O., 1974, *The political economy of the rent-seeking society*, "The American Economic Review", vol. 64, no. 3, s. 291-303.
- Mau N.J., 2008, *Expenditure needs equalization - reasoning and organization of work: The Danish case*, [w:] J. Kim, J. Lotz (eds.), *Measuring Local Government Expenditure Needs*, The Korea Institute of Public Finance and The Danish Ministry of Social Welfare, Copenhagen, s. 61-86.
- Mochida N., *Measuring expenditure needs: Japan's experience*, [w:] J. Kim, J. Lotz (eds.), *Measuring Local Government Expenditure Needs*, The Korea Institute of Public Finance and the Danish Ministry of Social Welfare, Copenhagen 2008, s. 166-187.
- Musgrave R.A., Musgrave P.B., 1989, *Public Finance in Theory and Practice*, 5<sup>th</sup> edition, McGraw-Hill Book Company.
- Patrzalek L., 2010, *Finanse samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław.
- Poniatowicz M., 2014, *Wpływ kryzysu gospodarczego na systemy finansowe jednostek samorządu terytorialnego na przykładzie największych miast w Polsce*, CeDeWu, Warszawa.
- Rekomendacja Komitetu Rady Europy nr 1/2005 z dnia 19 stycznia 2005 roku, <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=812131&Site=COE>, 31.03.201).
- Shah A., 2008, *Fiscal need equalization: Is it worth doing? Lessons from international practices*, [w:] Kim J., Lotz J. (eds.), *Measuring Local Government Expenditure Needs*, The Korea Institute of Public Finance and the Danish Ministry of Social Welfare, Copenhagen, s. 35-60.
- Sochacka-Krysiak H., 1993, *Finanse lokalne*, Poltext, Warszawa.
- Spahn P.B., 2007, *Equity and Efficiency Aspects of Intragovernmental Transfers in a Multigovernment Framework*, [w:] R. Boadway, A. Shah (eds.), *Intergovernmental Fiscal Transfers Principles and Practice*, The World Bank, Washington, s. 75-106.
- System subwencji i wplatu do budżetu państwa*, [www.mf.gov.pl](http://www.mf.gov.pl), 20.06.2015.
- Swianiewicz P., 1999, *Brytyjski system Standard Spending Assesment (ocena standardowych potrzeb wydatkowych)*, [w:] E. Czerwińska (red.), *Metody oceny standardowych potrzeb wydatkowych samorządu*, Biuletyn Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu, nr 6(24), Warszawa, s. 52-58.
- Swianiewicz P., 2011, *Finanse samorządowe. Koncepcje, realizacja, polityki lokalne*, Wydawnictwo Municipium, Warszawa.
- Swianiewicz P., 2015, *Samorząd jako część państwa i samorząd jako wspólnota obywateli – ile spójności, ile autonomii?*, „Samorząd Terytorialny”, nr 1-2, s. 29-35.
- Tingvall L., 2008, *Annual fluctuations in the cost equalization and budget stability for the municipalities in Sweden*, [w:] J. Kim, J. Lotz (eds.), *Measuring Local Government Expenditure Needs*,

The Korea Institute of Public Finance and the Danish Ministry of Social Welfare, Copenhagen, s. 188-212.

Własik A., 2009, *Finansowa alimentacja władz lokalnych w krajach Unii Europejskiej*, [w:] Famulska T. (red.), *Gospodarka finansowa jednostek samorządu terytorialnego w warunkach integracji europejskiej*, Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej im. Karola Adamiciego w Katowicach, Katowice, s. 71-100.

Yilmaz S., Vaillancourt F., Dafflon B., 2012, *State and Local Governments: Why they Matter and How to Finance Them*, [w:] R.D. Ebel, J.E. Petersen (eds.), *The Oxford Handbook of State and Local Government Finance*, Oxford University Press, Oxford, New York, s. 105-136.