

*Beata Guziejewska**

PIONOWY I POZIOMY PODZIAŁ DOCHODÓW PUBLICZNYCH A FORMY SUBWENCJONOWANIA SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

Podział dochodów publicznych między państwo a samorząd terytorialny jest jednym z głównych elementów kształtowania systemu finansów publicznych. Pierwszoplanowe znaczenie ma pionowy (wertikalny) podział dochodów publicznych pomiędzy poszczególne wspólnoty terytorialne. Dominuje on nad poziomym (horyzontalnym) podziałem tych dochodów. Drugi z podziałów ma znaczenie uzupełniające.

Pionowy podział dochodów dotyczy przede wszystkim podatków i obciążeń publicznoprawnych i polega na ich odpowiednim rozdzieleniu między państwem i innymi związkami publicznoprawnymi wyższego i niższego rzędu. Jego efektem jest wyposażenie jednostek samorządu terytorialnego w odpowiedni zakres środków własnych. Jednak nie jest możliwe aby dochody własne były jedynym źródłem finansowania zadań samorządu terytorialnego, w praktyce w każdym systemie konieczne jest subwencjonowanie budżetów lokalnych z budżetu państwa. Dlatego celem artykułu jest wskazanie na rodzaje nierównowagi fiskalnej, będącej efektem podziału dochodów podatkowych między państwo i samorząd oraz przedstawienie alternatywnych form dotowania samorządu terytorialnego. Wykorzystując bowiem odpowiednie formy kształtowania środków na dotacje, a następnie ich dystrybucji pomiędzy poszczególne jednostki, można osiągać określone cele i rozwiązywać problemy nierównowagi fiskalnej.

W strukturze organizacyjnej wspólnot terytorialnych podstawową jednostką podziału terytorialnego jest gmina, która w praktyce funkcjonuje na najniższym szczeblu samorządu. Wyżej znajdują się związki samorządu terytorialnego ponadgminne, np. powiat, jeszcze wyżej funkcjonować może prawnie i ustrojowo wyodrębniony region, a w państwie federalnym kraj związkowy. W krajach unitarnych najwyżej usytuowane jest państwo,

* Dr, adiunkt w Katedrze Finansów i Bankowości UŁ.

w federalnych – związek państw, władze federalne. Poszczególne podatki występujące w danym systemie dochodów powinny być rozdzielone między państwo, gminy i inne jednostki samorządu terytorialnego, występujące w pionowej strukturze organizacyjnej, przy uwzględnieniu przede wszystkim zadań przypisanych poszczególnym wspólnotom. Wszystkie związki publicznoprawne od najniższego do najwyższego powinny mieć swoje dochody własne, tzn. dochody przypisane im z mocy prawa, wpływające bezpośrednio do ich budżetu, na których wybrane elementy konstrukcji jednostka ma wpływ. Najczęściej są im przydzielane na podstawie konstytucji i ustaw odpowiednie dochody podatkowe, a ponadto dochody w postaci dotacji, subwencji i składek, które pochodzą z wpływów podatkowych związku publicznoprawnego, przynajmniej dotacje lub wpłacającego składki¹.

Drugi, uzupełniający podział dochodów przeprowadzany jest w obrębie związków publicznoprawnych funkcjonujących na tym samym poziomie terytorialnej organizacji władzy. Redystrybucja taka polegać może na tym, że bogatsze jednostki samorządu przekazują część własnych dochodów na rzecz innych słabszych finansowo jednostek. Z poziomą redystrybucją dochodów między gminami mamy również do czynienia wówczas, gdy związek komunalny, składający się z kilku gmin, część swych wydatków, nie pokrytą własnymi dochodami, rozkłada na poszczególne gminy należące do związku. Obciążenie gmin może być przy tym jednakowe lub zróżnicowane. Zróżnicowane obciążenie może być obliczane według potencjału ekonomicznego gmin lub stopnia, w jakim gmina korzysta z usług świadczonych przez związek komunalny.

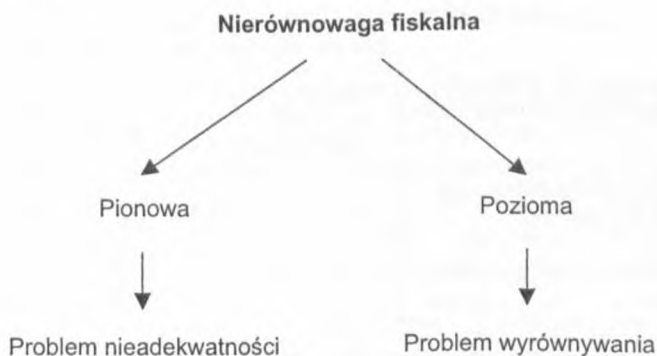
Podział dochodów publicznych pomiędzy państwo i samorząd zależy od podziału funkcji pomiędzy poszczególne szczeble władzy publicznej. Dochody przyznane danemu szczeblowi powinny pozwolić na sfinansowanie przypisanych mu do realizacji zadań publicznych. W praktyce może jednak wystąpić znacząca rozbieżność pomiędzy źródłami dochodów a koniecznymi wydatkami, wynikającymi z przypisanych zadań. Jednostki samorządu terytorialnego danego szczebla mogą łatwiej niż inne finansować swoje zadania z przypisanych im dochodów własnych. Kiedy pojawia się sytuacja w postaci nierównowagi dochodów i wydatków pomiędzy poszczególnymi szczeblami władz publicznych, nazywamy to problemem nieadekwatności lub pionowej nierównowagi fiskalnej². Do nierównowagi takiej dochodzi najczęściej przy podziale dochodów podatkowych między państwo a samorząd terytorialny. Najbardziej wydajne fiskalnie podatki: dochodowe i VAT zasilają z reguły

¹ A. Borodo, *Samorząd terytorialny. System prawno-finansowy*, Wydawnictwa Prawnicze PWN, Warszawa 1997, s. 19.

² B. P. Herber, *Modern Public Finance*, Richard D. Irwin INC, Illinois 1979, s. 329.

budżet państwa. Również kompetencje do stanowienia przepisów prawnych w zakresie podatków przysługują prawie wyłącznie państwu.

Horyzontalna (pozioma) nierównowaga fiskalna pojawia się pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego tego samego szczebla i związana jest z problemem wyrównywania. Poszczególne jednostki samorządu mogą różnić się między sobą stopniem rozwoju społeczno-ekonomicznego, zamożnością miejscowej społeczności, posiadaniem na swoim terenie bogactw naturalnych, zakładów przemysłowych itp. Powoduje to, iż wskaźniki dochodów własnych na jednego mieszkańca mogą być bardzo zróżnicowane. Problemy wynikające z opisanych rodzajów nierównowagi fiskalnej przedstawiono na rys. 1.



Rys. 1. Rodzaje nierównowagi fiskalnej. Źródło: opracowanie własne

System dotacji jest rozwiązaniem kompromisowym w debatach poświęconych podziałowi podatkowych źródeł finansowania i odpowiedzialności za finansowanie usług publicznych. Konstruując systemy dotacji próbuje się rozwiązywać oba wymienione problemy, stąd najczęściej wykorzystuje się dotacje o charakterze ogólnym, zadaniowym i wyrównawczym. System dotacji jest krokiem w kierunku decentralizacji, ponieważ pozwala na finansowanie szerszego zakresu usług komunalnych, stopień autonomii samorządu terytorialnego zależy jednak od charakteru i konstrukcji dotacji.

Systemy dystrybucji dotacji mają dwa wymiary. Pierwszy to metoda określenia wielkości kwoty, którą można lub należy przeznaczyć na dotacje, drugi polega na określeniu podziału tej kwoty pomiędzy jednostki samorządu terytorialnego. Oceniając i porównując systemy dotacji, należy wziąć pod uwagę oba te elementy. Zauważyć można trzy główne podejścia przy wyodrębnianiu ogólnej kwoty dotacji: określony udział w podatkach państwowych lub dochodach budżetu państwa, decyzje *ad hoc* (np. kwota określana

corocznie przez parlament), pokrycie określonych, zaakceptowanych wydatków (kosztów)³. Po określeniu możliwej ogólnej puli środków jest ona dzielona między jednostki samorządu terytorialnego, wykorzystując najczęściej cztery sposoby: zwrot udziałów w podatkach proporcjonalnie do podatków zapłaconych przez mieszkańców jednostki, podział środków zgodnie z określonym algorytmem, na podstawie decyzji typu *ad hoc*, np. administracyjnej, lub pokrycie określonych kosztów. Klasyfikacja wykorzystująca dwa wspomniane wymiary systemu dotowania daje taksonomię dwunastu rodzajów dotacji. Osiem z nich, najczęściej pojawiające się w systemach finansów publicznych przedstawia tab. 1.

Tabela 1. Alternatywne formy programów dotowania samorządu terytorialnego

| Metoda alokacji dostępnej puli środków pomiędzy jednostki samorządu | Metoda określenia ogólnej puli dostępnych środków | | |
|---|---|-----------------------|-------------------------------|
| | określony udział w podatkach państwowych | decyzje <i>ad hoc</i> | pokrycie określonych wydatków |
| Proporcjonalnie do podatków zapłaconych w danej jednostce | A | – | – |
| Algorytm | B | F | – |
| Ogólne lub częściowe pokrycie kosztów | C | G | K |
| Decyzje <i>ad hoc</i> | D | H | – |

Źródło: opracowanie własne na podstawie: R. Bahl, J. Linn, *Fiscal Decentralization and Intergovernmental Transfers in Less Developed Countries*, [w:] W. E. Oates (red.), *The Economics of Fiscal Federalism and Local Finance*, Edward Elgar Publishing Inc., Massachusetts 1998, s. 633.

Dotacje typu C, G i K mają częściej charakter celowy niż ogólny, gdyż większość dotacji pokrywających koszty przeznaczanych jest na określone projekty zatwierdzane przez władze państwowe. Dotacje typu K mają charakter nieograniczony w tym sensie, iż poziom dotacji zdeterminowany jest sumą wszystkich pokrywanych wydatków. Najczęściej jednak określa się górny limit wydatków lub projektu. Charakter taki mają dotacje typu C i G, w przypadku których wysokość pokrywanych kosztów lub liczba aprobowanych projektów różnią się w poszczególnych latach w zależności od dostępnych środków i ograniczeń w budżecie państwa. Pozostałe pięć rodzajów dotacji ma najczęściej charakter ogólny z górnym limitem środków, które mogą być przekazane w formie dotacji. Dotacja typu A jest oparta na udziałach zarówno w zakresie określenia puli środków, jak i ich podziału między jednostki samorządu; środki te nie mają charakteru celowego. Dotacje

³ R. W. Bahl, J. Linn, *Urban Public Finance in Developing Countries*, Oxford University Press, New York 1992.

typu B wydają się najbardziej powszechne, pula środków jest w tym przypadku określana jako udział w podatkach państwowych lub planowanych dochodach budżetu państwa, a następnie alokowana zgodnie z określoną formułą lub algorytmem. Wysokość dotacji typu F i G określana jest najczęściej na podstawie decyzji *ad hoc*, najczęściej są to decyzje polityczne, podejmowane przy opracowywaniu budżetu państwa. Alokacja dotacji typu F następuje na podstawie określonej formuły, podczas gdy H na podstawie czystych decyzji uznaniowych. Dotacje typu H oznaczają bardzo dużą centralizację i uznaniowość przy określaniu zarówno wysokości środków, jak i ich podziale pomiędzy poszczególne jednostki.

1. UDZIAŁY W PODATKACH PAŃSTWOWYCH

System „czystych” udziałów samorządu w podatkach państwowych polega na tym, że udziały przekazywane są proporcjonalnie do kwoty podatków zapłaconych przez mieszkańców danej jednostki terytorialnej. W rozwiązaniu tym władze lokalne nie mają kontroli ani nad wysokością udziałów, ani nad konstrukcją podatków, w których ustanawiane są udziały, mimo że źródło podatku znajduje się na terytorium danej jednostki terytorialnej. W literaturze można spotkać podejście, zgodnie z którym uważa się je za sposób administrowania podatkami, jak i takie, zgodnie z którym udziały są uważane za formę dotacji. Spektrum podatków, w których określa się udziały, jest bardzo szerokie, ale każde rozwiązanie ma swoje wady i zalety. Jednym z najważniejszych mankamentów jest to, iż system czystych udziałów nie ma charakteru wyrównującego dysproporcje w dochodach poszczególnych jednostek samorządu, a nawet może je pogłębiać.

2. ALOKACJA DOTACJI NA BAZIE ALGORYTMÓW

Alternatywnym do wyżej opisanego rozwiązania jest dystrybucja puli dotacji na bazie określonej formuły lub algorytmu. Formuła może być zróżnicowana w zależności od tego, czy ogólna pula dotacji jest określana jako udział procentowy w podatku lub dochodach budżetu państwa, czy na podstawie decyzji uznaniowych, podejmowanych co roku w oparciu o przesłanki polityczne. Wybór pomiędzy metodą udziałów procentowych a metodami arbitralnymi zależy od tego, jak dużo kontroli nad podziałem źródeł fiskalnych pragnie zachować dla siebie władza państwowa i jak duże jest jej przekonanie o możliwościach racjonalnej absorpcji, zwiększonych dochodów na szczeblu lokalnym. W związku z tym pojawia się również pytanie,

w jakich podatkach powinny być ustanawiane udziały i jaka powinna być ich wysokość. Zależy to również od intencji władz państwowych w zagwarantowaniu samorządom efektywnych fiskalnie źródeł dochodów. Można w tym wypadku wykorzystywać dochodowo-elastyczne podstawy do określania udziałów, tak aby poziom wydatków lokalnych rósł w podobnym stopniu, jak wydatki państwa i był wrażliwy na fluktuacje cyklu koniunkturalnego w gospodarce.

Formuły alokacji dostępnej puli środków pomiędzy jednostki samorządu mogą mieć bardzo różną konstrukcję, ale najczęściej są kombinacją elementów, których celem jest wyrównanie zdolności fiskalnych, poziomu dostarczanych usług i jednocześnie motywowania samorządu do dbania o własne dochody. W formule wykorzystuje się najczęściej dostępne dane charakteryzujące jednostkę pod kątem jej potrzeb i warunków, w jakich funkcjonuje. Miarami, które bierze się pod uwagę, są: wysokość dochodu na jednego mieszkańca, liczba mieszkańców i czynniki charakteryzujące ich strukturę społeczno-zawodową, koszty usług. Chęć wyrównywania nierówności w możliwościach finansowania usług publicznych lub poziomie usług już dostarczanych jest podstawowym celem podziału środków zgodnie z określoną formułą.

Idea przekazywania większych środków biednym jednostkom samorządu wydaje się prosta i jasna, niemniej jednak praktyka przynosi wiele rozczarowań. Dotyczy to w szczególności krajów rozwijających się w związku z ograniczeniami w dostępności danych charakteryzujących jednostki terytorialne. Wiele krajów rozwijających wykorzystuje np. różnice w kosztach dostarczanych usług bez uwzględnienia własnych zdolności podatkowych jednostek. Czynnikiem często wykorzystywanym w algorytmach podziału środków jest liczba ludności i powierzchnia jednostki samorządu, w związku z dostępnością danych, a nie przekonaniem, iż są to dobre, chociażby przybliżone miary potrzeb. W krajach rozwiniętych nacisk na obiektywizację subwencji pociąga za sobą ich ogromną złożoność, ponieważ w algorytmach podziału uwzględnia się wiele bardzo szczegółowych charakterystyk dotyczących jednostki samorządu i jej specyfiki.

3. DOTACJE POKRYWAJĄCE OKREŚLONE KOSZTY

Jak wynika z tab. 1 i dotychczasowych rozważań, trzecią metodą transferu środków finansowych do samorządu terytorialnego są dotacje na pokrycie kosztów usług publicznych. Przy takim rozwiązaniu władze państwowe pokrywają całość lub część kosztów danej działalności. Jeżeli jest to pokrycie części kosztów, w konstrukcji dotacji pojawia się element współfinansowania. Dotacje na pokrycie kosztów są najczęściej powiązane z konkretnym wydat-

kiem samorządowym. Można wskazać na wiele metod określenia ogólnej puli przeznaczanej następnie do podziału na pokrycie danych kosztów. Jeżeli chcemy ustalić jej górny limit, można wykorzystać metodę procentowego udziału w dochodach budżetu państwa lub metodę administracyjną do określenia wysokości środków. Jeżeli pokrywa się wszystkie określone rodzaje kosztów, nie ustala się górnego limitu środków, niemniej jednak to władze państwowe decydują o ich zakresie i rodzajach.

Pomiędzy podziałem dotacji według określonej formuły lub na pokrycie zaaprobowanych kosztów występuje zasadnicza różnica. Oba podejścia mogą odzwierciedlać różnice w potrzebach i czynniki wyrównywania różnic w dochodach własnych, w obu można posłużyć się dokładnymi obliczeniami w celu ostatecznego podziału środków między jednostki samorządu. Jednakże jedynie metoda pokrywania kosztów, jasno i konkretnie uwzględnia w kalkulacjach ich wysokość. Z ekonomicznego punktu widzenia równie ważne jest, czy pokrywana jest całość, czy część wydatków. Wybór pociąga za sobą zupełnie inne konsekwencje. Całkowite pokrywanie określonych wydatków nie stwarza na szczeblu lokalnym motywacji do bardziej efektywnego działania w dostarczaniu usług. Ponadto pełnemu pokrywaniu określonych wydatków towarzyszy często prawo władz państwowych do ich bezpośredniego aprobowania i kontroli, co oznacza znaczne ograniczenie, jeśli nie wyeliminowanie samodzielności finansowej samorządu.

Mimo tych wad, metoda pełnego pokrywania określonych kosztów jest wykorzystywana w systemach subwencjonowania samorządu terytorialnego. Zaletą jest bowiem możliwość dostarczenia określonych usług przez obniżenie ich kosztu marginalnego do zera, jak i zapewnienie ich określonego poziomu. Często spotykaną formą tego rodzaju dotacji jest finansowanie płac nauczycieli. Należy jednak podkreślić, iż mimo że metoda ta promuje wyrównywanie zakresu i poziomu usług w skali kraju, nie zachęca władz lokalnych do poszukiwania dodatkowych źródeł finansowania, jak i nie stwarza motywacji do bardziej efektywnego funkcjonowania. Aby uniknąć tego problemu, wprowadza się zasadę subsydiowania części kosztów, np. wymagając współfinansowania ze strony budżetu samorządowego. Takie dotacje mogą stymulować własny wysiłek finansowy, jak i spełniać funkcję zasilającą. Efekty tej stymulacji zależą od:

- stopnia pokrycia kosztów, co obniża koszt usługi dla samorządu;
- dochodowej i cenowej elastyczności popytu na usługi, co determinuje zakres dostarczanych usług w kontekście niższych kosztów ich wytworzenia;
- wypierania innych wydatków lokalnych; chodzi o to, czy wymogi dotyczące współfinansowania powodują zmniejszenie środków przeznaczanych na usługi, które nie są finansowane w ten sposób.

Dodatkowo taki sposób zasilania jednostek samorządu zakłóca strukturę wydatków samorządowych, ponieważ stymuluje finansowanie usług objętych

dotowaniem, kosztem usług, które mogą preferować sami mieszkańcy. Inne potencjalne ryzyko dotacji opartych na częściowym pokryciu kosztów przy wymogu współfinansowania polega na tym, iż mogą one pogłębiać nierówności dochodowe jednostek samorządu, gdyż o dotacje starać się będą jednostki silne finansowo, które stać będzie na współfinansowanie. Bardzo dyskusyjne jest również ustalanie rodzajów pokrywanych kosztów przez władze centralne, które najczęściej określają szczegółową procedurę aplikowania po środki i ich wykorzystania. Praktyka taka zmniejsza możliwości prowadzenia własnej polityki finansowej i może stwarzać presję na podniesienie podatków samorządowych. Głównym zarzutem wobec dotacji opartych na zasadzie współfinansowania jest tendencja do zwiększonych wydatków⁴; ma to znaczenie w systemach, w których głównym problemem jest konieczność ograniczania wydatków publicznych.

4. DOTACJE ALOKOWANE NA PODSTAWIE DECYZJI UZNANIOWYCH

Najbardziej ekstremalnym przypadkiem centralizacji w systemach dotowania są programy dotacji, oparte na decyzjach typu *ad hoc*, w których kwotę dotacji określają na każdy rok władze państwowe, a jej podział pomiędzy jednostki samorządu dokonywany jest na podstawie subiektywnych kryteriów. Przykłady tego typu dotacji to m. in.:

- dotacje bez górnego limitu wydatków, oparte na wymogu akceptacji przez organy centralne każdego projektu;
- dotacje alokowane na podstawie uznaniowych decyzji władz państwowych i ich agend;
- dotacje uzupełniające, przekazywane na specjalne cele w trakcie roku budżetowego.

Zaletą i jednocześnie wadą dotacji opartych na decyzjach typu *ad hoc* jest to, iż nie wprowadzają one konkretnego pionowego podziału dochodów fiskalnych. Daje to władzom państwowym maksimum elastyczności w kierowaniu środkami do obszarów i sektorów o największych potrzebach i jest narzędziem polityki społeczno-gospodarczej, co ma szczególne znaczenie w przypadku krajów rozwijających się lub sytuacji nadzwyczajnych. Jednocześnie jednak władze samorządowe stają się ubezwłasnowolnione i niepewne wysokości środków, które będą im przekazane. W wielu przypadkach wprowadzanie programów dotacji, opartych na decyzjach *ad hoc*, motywowane jest przez chęć ograniczenia autonomii finansowej samorządu i jego pozycji

⁴ P. Swianiewicz, *System subwencji dla gmin*, „Samorząd Terytorialny” 1992, nr 1–2, s. 51.

w państwie. Przykładów wykorzystania tego rodzaju dotacji dostarczają doświadczenia zarówno krajów wysoko rozwiniętych, jak i rozwijających się⁵.

Nie istnieje idealny i optymalny w każdych warunkach system i struktura dotacji. Ocena zalet określonego rodzaju dotacji zależy od tego, czy dokonujemy tego z punktu widzenia władz państwowych, czy samorządowych, oraz jakie cele chce się osiągnąć wprowadzając określony system dotacji. Cele dotowania mogą się różnić zarówno jeśli chodzi o konkretne efekty, jak i ich zgodność oraz horyzont. Obok decentralizacji finansów publicznych i zwiększenia autonomii samorządu, celami tymi mogą być: zwiększony wysiłek podatkowy jednostki samorządu, wyrównywanie zarówno poziomu usług, jak i sytuacji finansowej samorządu, stymulowanie wzrostu wydatków komunalnych na konkretne usługi.

W systemach dotowania samorządu terytorialnego mają odzwierciedlenie elementy zarówno pionowego, jak i poziomego podziału dochodów publicznych. Cele redystrybucji poziomej często realizowane są poprzez pionowy rozdział dochodów pomiędzy państwo i wspólnoty terytorialne. Jeżeli państwo przekazuje dotacje na rzecz słabszych finansowo wspólnot terytorialnych niższego rzędu, a dotacji tych pozbawione są wspólnoty terytorialne finansowo silniejsze, to efekt tej pionowej (z góry na dół) redystrybucji dochodów jest podobnym do efektu redystrybucji poziomej, dokonywanej pomiędzy wspólnotami terytorialnymi tego samego szczebla. Podobna sytuacja występuje, gdy jednym ze źródeł dotacji są wpłaty jednostek najbogatszych, np. o najwyższych dochodach własnych na jednego mieszkańca. Występują w takich sytuacjach horyzontalne efekty pionowego podziału dochodów.

Beata Guziejewska

VERTICAL AND HORIZONTAL DISTRIBUTION OF REVENUES AND FORMS OF INTERGOVERNMENTAL GRANTS

(Summary)

On the first place, the author describes the main aspects of vertical and horizontal distribution of revenues. Secondly, a reader is acquainted with alternative forms of grants for local self-government. Grant distribution systems have two dimensions: the method of determining the size of the divisible pool and the method of determining the distribution among local governments. The attention is paid to four methods of allocating the divisible pool among eligible units: origin of collection of the tax, formula, total or partial reimbursement of costs, *ad hoc* decision.

⁵ Por. szerzej na ten temat: B. Guziejewska, *Perspektywy funkcjonowania samorządu terytorialnego a doświadczenia Wielkiej Brytanii*, „Samorząd Terytorialny” 2000, nr 9; R. Bahl, J. Linn, *op. cit.*