



The World's Largest Open Access Agricultural & Applied Economics Digital Library

This document is discoverable and free to researchers across the globe due to the work of AgEcon Search.

Help ensure our sustainability.

Give to AgEcon Search

AgEcon Search

<http://ageconsearch.umn.edu>

aesearch@umn.edu

*Papers downloaded from **AgEcon Search** may be used for non-commercial purposes and personal study only. No other use, including posting to another Internet site, is permitted without permission from the copyright owner (not AgEcon Search), or as allowed under the provisions of Fair Use, U.S. Copyright Act, Title 17 U.S.C.*

No endorsement of AgEcon Search or its fundraising activities by the author(s) of the following work or their employer(s) is intended or implied.

Subwencje i dotacje dla samorządu terytorialnego w polityce finansowej państwa

Wprowadzenie

Znaczenie subwencji i dotacji dla samorządu terytorialnego¹ zdeterminowane jest przyjętym w danym państwie modelem finansów publicznych i stopniem ich decentralizacji [Oates, 1999], [Raich, 2005, s. 3-11]. Zakres i forma transferów z budżetu państwa do budżetów samorządowych zajmują coraz ważniejsze miejsce w polityce finansowej państwa, co wynika z rozszerzającej się systematycznie alokacyjnej i redystrybucyjnej funkcji finansów lokalnych. Udział wydatków samorządowych w wydatkach publicznych wynosił w krajach OECD w 1985 roku 29,8%, w 2001 roku 32,2%². Dla porównania w Polsce udział ten wynosił w 2001 roku 35,7%, średnia dla krajów UE wyniosła 23,9%. Rola transferów dla samorządu terytorialnego w polityce finansowej państwa ma ściśle konotacje z dwoma zasadami zapisanymi zarówno w Konstytucji RP, jak i w dokumentach ustanawiających UE: zasadą subsydiarności i zasadą adekwatności. Zasada subsydiarności postuluje umacnianie uprawnień obywateli i ich wspólnot. Usługi publiczne powinny być dostarczane na możliwie najniższym szczeblu władz, a jeśli ich finansowanie przerasta możliwości jednostki lokalnej powinna ona otrzymywać transfery z budżetu wyższego szczebla. Zasada adekwatności odnosi się do prawidłowego konstruowania dochodów jednostek samorządu terytorialnego, dochody te powinny być adekwatne do przekazanych na niższy szczebel zadań publicznych, natomiast subwencje powinny być rozdzielane na podstawie obiektywnych, jasnych i stabilnych kryteriów. Konsekwencją obu zasad jest konieczność uzupełniającego zasilania budżetów samorządowych z budżetu państwa i innych funduszy publicznych.

* Autorka jest pracownikiem Uniwersytetu Łódzkiego. Artykuł wpłynął do redakcji w lutym 2006 r.

¹ Terminy subwencja i dotacja mogą być używane zamiennie, choć w Polsce subwencja kojarzy się z transferem o charakterze ogólnym a dotacja celowym. Ustawodawca w naszym kraju użył bowiem terminów: subwencja ogólna i dotacje celowe. Por. szerzej na ten temat [Guziejewska, 2003].

² Średnia dla wszystkich krajów OECD, należy jednak podkreślić duże różnice zarówno w zakresie finansów publicznych, jak i w stopniu decentralizacji dochodów i wydatków, pomiędzy poszczególnymi krajami. Fiscal relations across levels of government [OECD Economic Outlook, 2003].

Rodzaje transferów z budżetu państwa dla samorządu terytorialnego i ich funkcje

Subwencje i dotacje przekazywane na rzecz jednostek terytorialnych z budżetu państwa są nieodłącznym elementem systemu finansów publicznych, gdyż nawet w najbardziej doskonałych systemach instytucjonalnego podziału dochodów publicznych dochody własne nie mogą być wyłącznym i wystarczającym źródłem finansowania zadań samorządu terytorialnego [Sochacka-Krysiak, 1993, s. 29]. W dyskusjach poświęconych systemowi dotowania samorządu terytorialnego najwięcej uwagi poświęca się wysokości subwencji i dotacji, mniej – formom, w jakich są one przekazywane. Jednak zarówno teoretyczne, jak i praktyczne konstrukcje dotacji ogólnych i celowych mogą być ogromnie zróżnicowane. Obok charakteru ogólnego bądź celowego, dotacje mogą mieć charakter bezwarunkowy lub uwarunkowany, ich konstrukcja może być oparta na zasadzie współfinansowania zarówno ograniczonego, jak i nieograniczonego. Ponadto konstrukcja każdej z tych dotacji może być oparta na własnych możliwościach dochodowych jednostki dotowanej lub na jej zapotrzebowaniu finansowym.

Z punktu widzenia metody alokacji transferów można je podzielić na: oparte na subiektywnych decyzjach podejmowanych przez urzędników lub polityków rozdzielających środki oraz oparte na obiektywizowanych, mierzalnych kryteriach redukujących do minimum subiektywizm decyzji. Wśród systemów opartych na obiektywizowanych kryteriach można z kolei wyróżnić dwa rodzaje dotacji [Swianiewicz, 2004, s. 77]:

- 1) **ryczałtowe** (lump-sum grants) – według określonego zestawu wskaźników dotyczących na przykład lokalnej bazy podatkowej czy sytuacji społecznej i ekonomicznej oblicza się kwotę transferu dla poszczególnych samorządów. Najprostszy przykład takiego systemu to transfery przekazywane proporcjonalnie do liczby mieszkańców. W praktyce jednak kryteria i algorytmy podziału środków bywają bardziej złożone.
- 2) **proporcjonalne** (matching grants) – wysokość przekazywanych środków uzależniona jest od wysiłku ponoszonego przez społeczność lokalną, im więcej środków wykląda jednostka samorządu tym większe może dostać dofinansowanie.

Konstrukcja dotacji wpływa na jej konsekwencje ekonomiczne. Z ekonomicznego punktu widzenia, najważniejszy jest podział na dotacje uwarunkowane oraz bezwarunkowe. Dotacje uwarunkowane, nazywane są nieraz skategoryzowanymi lub celowymi i polegają na tym, że dotujący specyfikuje, do pewnych granic, cele na jakie dotowany może przeznaczyć środki z dotacji [Rosen, 1999, s. 497]. Zasady wydatkowania środków z takich dotacji są często bardzo szczegółowo określone i obwarowane wieloma restrykcjami. Wyróżniamy dwa podstawowe rodzaje dotacji uwarunkowanych: wymagające oraz nie wymagające współfinansowania [Musgrave R.A., Musgrave P.B., 1973, s. 540]. W przypadku tych pierwszych na każdą jednostkę pieniężną przekazaną przez dotującego na dany cel, określona liczba jednostek pieniężnych musi być wydatkowana przez

jednostkę dotowaną. Wysokość transferu, która jest kosztem dla dotującego, zależy od zachowania i decyzji jednostki dotowanej. Dlatego dotujący, w celu określenia maksymalnej kwoty transferu, wprowadza często górny limit kwoty, do której będzie partycypował w wydatkach jednostki samorządu. Transfery wymagające współfinansowania, nazywane są dotacjami sprzężonymi i są skutecznym narzędziem polityki finansowej państwa, jeśli dąży ono do zwiększenia produkcji określonych dóbr lokalnych [Stiglitz, 2004, s. 903]. Drugi rodzaj transferu to dotacje bezwarunkowe, nazywane nieraz ogólnymi lub zryczałtowanymi. Dotacje takie przekazywane są w celu ogólnego uzupełnienia dochodów samorządów, bardzo często mają charakter redystrybucyjny. Są one rozdzielane na podstawie zestawu obiektywnych mierników w celu zasilenia jednostek samorządu o niskich dochodach własnych, dotujący nie ma jednak bezpośredniego wpływu na rodzaj usług, na jakie przeznaczane są środki finansowe z dotacji. Dotacje bezwarunkowe powodują ważne konsekwencje ekonomiczne, takie jak: określoną politykę podatkową samorządu, wzrost wydatków lokalnych, brak motywacji w dbaniu o dochody własne. Konsekwencje te muszą być uwzględnione w polityce finansowej państwa.

W praktyce gospodarczej i społecznej o znaczeniu transferów dla samorządu terytorialnego stanowią spełniane przez nie funkcje. Transfery między szczeblami władz publicznych są odpowiednim mechanizmem dla spełniania następujących czterech funkcji [Shah, 1994]:

- rozwiązywania problemów luki fiskalnej, będącej konsekwencją niewystarczających dochodów własnych dla pokrycia wydatków niezbędnych do sfinansowania zadań nałożonych na samorząd terytorialny;
- wyrównywania sytuacji finansowej pomiędzy poszczególnymi szczeblami samorządu, aby wszystkie mogły dostarczać usługi na podobnym poziomie, wprowadzając podobny poziom podatków lokalnych;
- przeciwdziałania efektom zewnętrznym (pojawiają się one, gdy korzyści lub koszty usług wykraczają poza terytorium gminy i wpływają na inne jednostki samorządu);
- osiągania celów ważnych z ogólnopaństwowego punktu widzenia (np. zapewnienie jednakowych standardów nauczania w oświacie, likwidowanie bezrobocia przez dofinansowywanie inwestycji w dziedzinie infrastruktury).

Transfery uwarunkowane są odpowiednimi narzędziami przy spełnianiu dwóch ostatnich wymienionych funkcji. Mogą one wymagać współfinansowania ze strony dotowanego budżetu. W przypadku dwóch pierwszych funkcji najodpowiedniejsze są dotacje bezwarunkowe. W związku z dużymi możliwościami konstruowania różnorodnych form subwencji i dotacji, bardzo różne mogą być też spełniane przez nie funkcje. Jednak, biorąc pod uwagę rangę i zakres poszczególnych form transferów z budżetu państwa do budżetów samorządów terytorialnych, najczęściej wykorzystywane są funkcje spełniane przez dotacje ogólne i dotacje celowe. W praktyce konstrukcje i algorytmy dotacji ogólnych, zawierają jednocześnie elementy transferów wyrównawczych, oraz zadaniowych. Wskazać można na następujące, podstawowe, funkcje spełniane przez poszczególne dotacje:

Dotacje ogólne – ogólne uzupełnienie dochodów własnych jednostek samorządu terytorialnego.

Dotacje celowe – finansowanie konkretnych zadań i usług publicznych.

Dotacje zadaniowe – ogólne zasilenie w środki finansowe na konkretne zadanie publiczne, przekazywane na podstawie zobiektywizowanych kryteriów i uwzględniające koszty zadania.

Dotacje wyrównawcze – wyrównanie dysproporcji w rozkładzie dochodów własnych samorządu terytorialnego.

Dotacje sprzężone – motywowanie jednostek samorządu do zwiększania własnych wydatków na określone zadania i usługi publiczne.

Do tej pory nie udało się zbudować systemu dochodów budżetów samorządu terytorialnego bez subwencji czy dotacji, które są najskuteczniejszym narzędziem poziomego podziału dochodów, dostosowującym środki do zadań realizowanych przez władze lokalne. Uznając, że samorządy powinny czerpać przeważającą część dochodów ze źródeł własnych, należy także dostrzec zalety i konieczność stosowania subwencji z budżetu państwa. Subwencje są instrumentami służącymi wyrównywaniu różnic w zakresie potencjału dochodowego i potrzeb, stanowiąc swoiste i konieczne uzupełnienie innych sposobów podziału środków pomiędzy poszczególne szczeble samorządu terytorialnego [Głumińska-Pawlic, 2003, s. 59]. Sprawiedliwy podział środków wymaga jednak stosowania wielu zobiektywizowanych kryteriów o zróżnicowanym charakterze a system subwencjonowania nie powinien ograniczać swobody decydowania o kierunkach wydatkowania środków finansowych [Pomorska, 1998, s. 124]. Nie ulega więc wątpliwości, że dotacje celowe mogą pełnić wyłącznie funkcję dochodów uzupełniających. Sytuacja, w której to źródło zasilania finansowego ma znaczny udział w strukturze dochodów budżetu jednostek samorządu terytorialnego, jest potwierdzeniem procesów hamowania decentralizacji sektora finansów publicznych [Patrzalek, 2006, s. 127].

System subwencjonowania samorządu terytorialnego w Polsce opiera się na dwóch rodzajach transferów z budżetu państwa: subwencji ogólnej i dotacjach celowych. Regulowane są one Ustawą z 13 listopada 2003 roku o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, która przyniosła duże zmiany w systemie finansowania. W porównaniu do przepisów obowiązujących do końca 2003 roku wprowadziła ona jakościową zmianę struktury dochodów jednostek samorządu terytorialnego (jst) poprzez zwiększenie udziału dochodów własnych, a zmniejszenie udziału dotacji i subwencji. Zasadniczym źródłem finansowania zadań realizowanych przez jst stały się dochody własne i subwencja ogólna, zaś dotacje celowe spełniają rolę uzupełniającą.

Opracowaniu nowych rozwiązań przyswiecały szersze cele, które zmierzają do³:

- dalszej decentralizacji zadań i środków publicznych, a tym samym zwiększenia udziału jst w dysponowaniu środkami publicznymi,

³ Informacja o skutkach obowiązywania Ustawy z 13.11.2003 roku o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2004.

- zwiększenia ekonomicznej odpowiedzialności jednostek poprzez zwiększenie udziału dochodów własnych w ich dochodach ogółem,
- mocniejszego związania sytuacji finansowej jst z koniunkturą gospodarki państwa,
- rozbudowania możliwości absorpcji środków unijnych poprzez zwiększenie strumienia środków i uelastycznienie zasad gospodarki finansowej jst,
- stworzenia instrumentów umożliwiających wspieranie przedsiębiorczości i dopływ kapitału ludzkiego o wysokich kwalifikacjach.

Zmiana systemu zasilania finansowego przyniosła przede wszystkim zmianę konstrukcji subwencji ogólnej oraz ograniczenie zakresu dotacji celowych [Guziejewska, 2004, s. 44]. Jednocześnie zwiększono udziały jst w podatkach dochodowych, które to udziały zaliczono definitywnie do dochodów własnych. Struktura dochodów jst w pierwszym roku reformy przedstawiała się w ten sposób, iż dochody własne stanowiły 51,5% dochodów ogółem, dotacje celowe 14,3% natomiast subwencja ogólna 34,2%. W nowej konstrukcji subwencji ogólnej zwiększono mechanizm wyrównawczy oraz elementy redystrybucji poziomej. Ponadto powiązano wybrane części subwencji ze wskaźnikami makroekonomicznymi, takimi jak wysokość PKB i stopa bezrobocia. W podziale środków zastosowano większą kategoryzację jednostek, w wyniku czego obliczanie niektórych kwot subwencji stało się bardziej skomplikowane. Nadal dominującą część subwencji stanowi subwencja oświatowa o charakterze zadaniowym. Mimo często zgłaszanych w tym zakresie postulatów nie zmieniono na ustawowy sposób podziału środków pomiędzy poszczególne jednostki.

W systemie zasilania jst z budżetu państwa ograniczono znaczenie dotacji celowych. Znacznie większa część zadań jest obecnie finansowana z dochodów własnych, których udział wzrósł na skutek zwiększenia wysokości udziałów jst w podatkach dochodowych. Pomijając samą dyskusyjną kwestię zaliczenia udziałów do dochodów własnych, samodzielność wydatkowa niewątpliwie została zwiększona. Kwestią otwartą pozostaje adekwatność przekazanych środków finansowych do zadań i efekty ekonomiczne silniejszego związania źródeł dochodów samorządu terytorialnego z koniunkturą gospodarczą.

Subwencjonowanie samorządu terytorialnego w warunkach decentralizacji i cykli fiskalnych

Zjawiska cykliczne w gospodarce pozostają w centrum zainteresowań ekonomistów od powstania teorii J.M. Keynesa, opartej na doświadczeniach związanych z wielkim kryzysem lat trzydziestych, ubiegłego wieku [Hall i Taylor, 1997, s. 46]. Cykl koniunkturalny i wszelkie wahania z nim związane mają uwarunkowania makroekonomiczne [Samuelson i Nordhaus, 1995, s. 132] i jako takie nie pozostają w bezpośrednim związku z finansami samorządu terytorialnego. Narzędzia interwencjonizmu państwowego i polityka stabilizacyjna znajdują się poza obszarem tego ogniwa finansów publicznych. Jednak coraz większy udział dochodów i wydatków samorządu w dochodach i wydatkach publicznych

powoduje, że obecnie zwraca się uwagę na konsekwencje sytuacji finansów państwa dla kształtowania źródeł finansowania samorządu i jego samodzielności finansowej. W procesie decentralizacji przeplatają się często aspekty zarówno polityczne, jak i ekonomiczne. Sprawia to, że obserwując doświadczenia różnych państw, trudno nieraz wytłumaczyć podejmowane kroki w celu centralizacji finansów publicznych w ugruntowanych demokracjach i szybko zachodzące procesy decentralizacji w krajach jeszcze niedawno zaliczanych do autorytarnych.

W Polsce od początku lat 90. obserwujemy systematyczną decentralizację zadań oraz finansów publicznych. O znaczeniu subwencji i dotacji w polityce finansowej państwa stanowi między innymi wysokość tych transferów z budżetu państwa do budżetów samorządowych. Udziały subwencji ogólnej i dotacji celowych w wydatkach budżetu państwa przedstawiono w tablicy 4.

Tablica 4

**Udziały subwencji ogólnej i dotacji celowych dla jednostek samorządu terytorialnego
w wydatkach budżetu państwa w wybranych latach**

Jednostki samorządu terytorialnego	Wysokość udziałów (w %)								
	1991	1995	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Ogółem	5,00	7,78	25,90	27,36	26,62	25,42	23,61	22,22	22,73
Gminy	5,00	7,78	10,31	10,47	9,97	10,61	10,03	10,52	11,22
Miasta na prawach powiatu	–	–	7,11	7,38	7,12	6,67	6,33	5,61	5,76
Powiaty	–	–	6,61	7,58	7,34	6,19	5,21	4,66	4,59
Województwa	–	–	1,87	1,93	2,18	1,95	2,03	1,43	1,17

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych MF oraz Rocznika Statystycznego RP

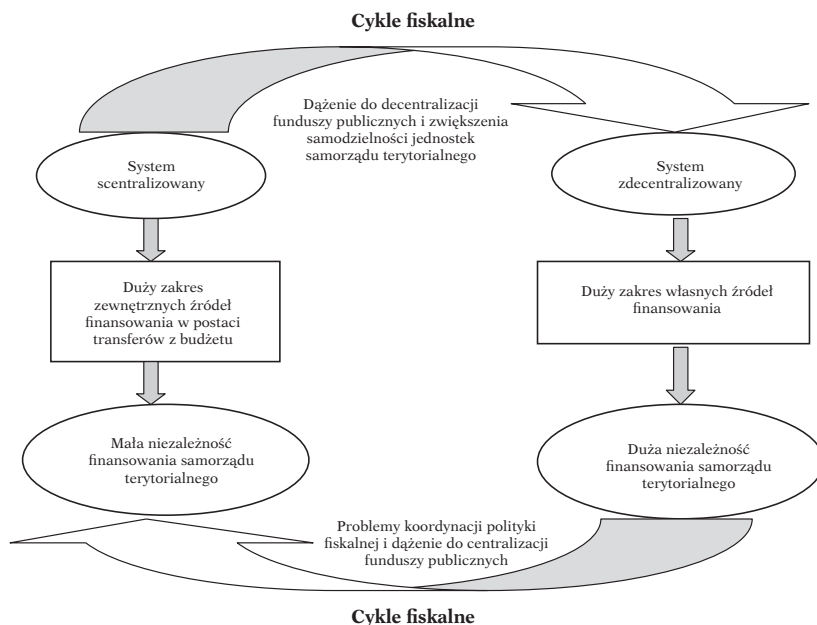
Znaczący wzrost udziału subwencji i dotacji z budżetu państwa w jego wydatkach miał miejsce w 1999 roku, kiedy pojawiły się ponadgminne szczeble jednostek samorządu. Natomiast w 2004 roku udziały te zmalały nieznacznie w porównaniu do 2003 roku (z wyjątkiem gmin), co jest odzwierciedleniem dążenia do ograniczania dotacji celowych i zwiększenia udziałów w podatkach państwowych. Większą część transferów z budżetu państwa stanowią subwencje i dotacje dla gmin oraz miast na prawach powiatu. Paradoksalnie jednak z analizy budżetów jednostek samorządu terytorialnego wynika, że najmniejszą niezależnością finansową charakteryzują się powiaty i województwa. W 2004 roku dochody własne stanowiły jedynie 24% dochodów powiatów, pozostała część to transfery z budżetu państwa [Guziejewska, 2006, s. 14].

Procesy decentralizacji budzą nieraz obawy i opór władz państwowych. Wynikać to może z nieświadomości znaczenia procesów demokratyzacji lub braku doświadczeń oraz umiejętności w zakresie stawiania strategicznych celów na poziomie państwa i harmonizowania celów pośrednich stawianych na poziomie samorządu terytorialnego z celami końcowymi. Wynikać może stąd skłonność do ręcznego sterowania państwem z poziomu centralnego.

Z drugiej strony wysoki stopień decentralizacji finansów publicznych, w warunkach kryzysu finansów państwa, wywołuje skłonność do jego centralizacji⁴. Powodzenie naprawy systemu finansów publicznych, jest jednak najczęściej uwarunkowane reformami związanymi z ograniczaniem ogółu wydatków publicznych i ich racjonalizacją. Ważna jest w tym wypadku wyjściowa struktura finansów publicznych, a przede wszystkim struktura ogółu wydatków, zakres gospodarki pozabudżetowej, determinacja w ograniczaniu długu publicznego, deficytu budżetowego i wydatków publicznych w kontekście akceptacji społecznej [Guziejewska, 2005, s. 210].

Wydaje się, iż można zauważyć pewną wspólną dla różnych krajów prawidłowość, polegającą na tym, iż przyznanie samorządowi terytorialnemu zwiększonych dochodów własnych, prowadzi do pogłębiania się różnic w poziomie dochodów poszczególnych jednostek w skali regionu i kraju. Wymusza to z kolei centralne rozdzielanie środków wyrównujących te różnice, co prowadzi w efekcie do centralizacji finansów publicznych [Kornberger-Sokołowska, 2001, s. 152]. Opisane procesy prowadzą do występowania cykli fiskalnych, polegających na wzajemnie po sobie następujących tendencjach do decentralizowania i centralizowania finansów publicznych. Zjawiska te związane są z wzajemnymi zależnościami pomiędzy zakresem subwencji z budżetu państwa a koniecznością i możliwościami zadłużania się. Oznacza to zmianę podejścia do kształtowania źródeł finansowania jednostek samorządu terytorialnego, co przedstawia rysunek 1.

Rysunek 1. Cykle fiskalne a kształtowanie źródeł finansowania samorządu terytorialnego



Źródło: opracowanie własne

⁴ Por. np. [Orłowski, 2004].

Wykorzystanie subwencji i dotacji w polityce finansowej państwa uwarunkowane jest nie tylko stopniem decentralizacji finansów publicznych, przyjętym modelem finansowania samorządu terytorialnego, poziomem rozwoju gospodarczego i cyklami fiskalnymi, ale również bezpośrednio czynnikami politycznymi.

W literaturze opisywane jest szeroko zjawisko politycznych cykli budżetowych [Tufte, 1997], [Gonzalez, 1999], [Brender, Drazen, 2005]. Początkowo sądzono, że zjawisko to obserwuje się wyłącznie w krajach rozwijających się i budujących od podstaw systemy demokratyczne. Kolejne badania nie przynosiły jednak jednoznacznych rezultatów, cykle budżetowe zaczęto również analizować w krajach wysoko rozwiniętych. Przeciwnicy przyjęcia, że również w tych krajach obserwuje się zjawiska cykliczne silnie uwarunkowane politycznie, argumentowali że badania przyniosły rezultaty pozytywne ze względu na włączenie do nich tzw. nowych demokracji. Polityczne cykle budżetowe są silniejsze w „słabych” demokracjach i różnią się zarówno w związku z systemem rządów, jak i systemem wyborczym. Generalnie jednak w krajach wysoko rozwiniętych o ugruntowanych systemach demokratycznych wyborców charakteryzuje „konserwatyzm fiskalny”, zdolność do identyfikacji manipulacji fiskalnej i karanie polityków za manipulacje.

Zjawisko politycznych cykli budżetowych ma swoje źródło w teorii politycznych cykli koniunkturalnych, która powstała na początku lat siedemdziesiątych ubiegłego wieku i próbowała określić polityczne determinanty cykli makroekonomicznych. Modele wpływu polityków na gospodarkę i wywołanie w niej korzystnych efektów w okresach przed wyborami opierano początkowo na wykorzystaniu instrumentów polityki monetarnej i irracjonalnych zachowaniach wyborców. Krytyka tych modeli spowodowała rozwój alternatywnego podejścia wskazującego na politykę fiskalną jako podstawowe narzędzie manipulacji przedwyborczej. Modele opierające się na roli polityki fiskalnej wskazały na trzy elementy i założenia, będące przedmiotem krytyki dominującej roli polityki monetarnej. Po pierwsze, politycy mają więcej kontroli nad polityką fiskalną a nie monetarną. Po drugie, instrumenty polityki fiskalnej wpływają na aktywność gospodarczą zarówno w sposób zamierzony, jak i nie zamierzony i są bardziej odczuwane przez wyborców.

Podstawową hipotezą politycznych cykli budżetowych jest założenie, iż politycy zwiększają ogólny poziom wydatków publicznych w okresie przed wyborami, aby pobudzić gospodarkę, zyskać przychyłność wyborców i w ten sposób zwiększyć swoje szanse na reelekcję [Drazen A., 2000]. Ponieważ jednak instrumenty polityki fiskalnej kierowane są do określonej grupy wyborców, ekspansja fiskalna jest odzwierciedleniem konkretnych kategorii wydatków publicznych i redukcji obciążeń podatkowych w celu zyskania poparcia a nie rezultatem dążenia do pobudzenia działalności gospodarczej w skali makroekonomicznej [Brender, Drazen, 2003].

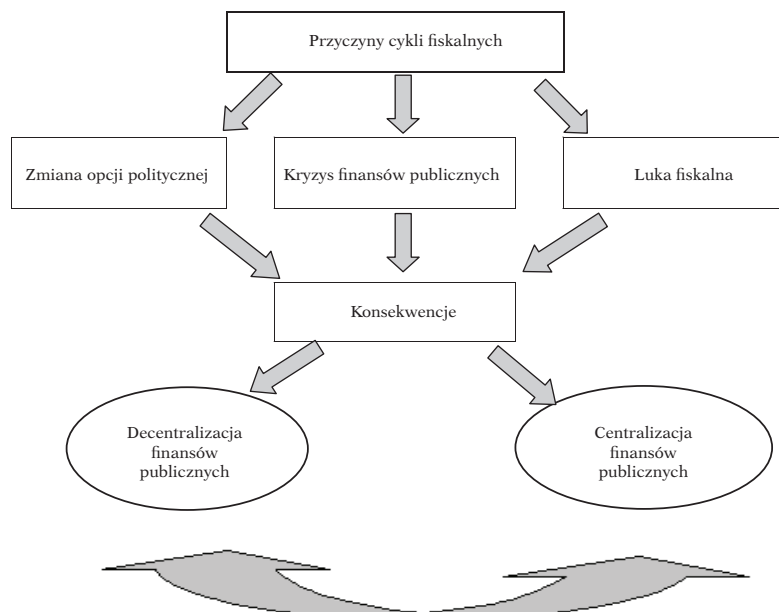
Teorie politycznych cykli budżetowych związane są z teorią cykli wyborczych, w której traktuje się polityków jak „przedsiębiorców politycznych” próbujących maksymalizować poparcie wyborców. Tak więc instytucje demokratyczne mogą prowadzić do cykli wyborczych w polityce fiskalnej w tym

sensie, że wydarzenia polityczne związane z wyborami wpływają na politykę budżetową. Teorie łączące wybory polityczne i politykę ekonomiczną są szeroko dyskutowane w literaturze. Można je sklasyfikować wykorzystując dwa kryteria: założenie o racjonalnych decyzjach wyborców i założenie o motywacjach polityków. Powstają w ten sposób modele zakładające: nieracjonalnych wyborców i oportunistycznych polityków, racjonalnych wyborców i oportunistycznych polityków, nieracjonalnych wyborców i ideologicznych polityków, racjonalnych wyborców i ideologicznych polityków. W każdej sytuacji mamy do czynienia z jakimś rodzajem manipulacji fiskalnej lub niedoinformowaniem obywateli – wyborców. Z ekonomicznego punktu widzenia cykle indukowane wyborami są niebezpieczne z kilku powodów. Endogeniczna cykliczność przyczynia się do zmienności warunków ekonomicznych, co podkopuje stabilny wzrost gospodarczy. Cykliczna polityka fiskalna, która nie służy łagodzeniu cykli koniunkturalnych a jest za to zsynchronizowana z kalendarzem wyborczym, prowadzi do nieefektywnej alokacji zasobów i powoduje dodatkowe szoki popytowe w gospodarce. Ponadto cykliczne zachowania w polityce budżetowej, zwłaszcza zwiększanie wydatków publicznych przed wyborami prowadzi do zwiększenia redystrybucyjnej i alokacyjnej funkcji państwa w długim okresie, gdyż wydatki zwiększone przed wyborami nie zawsze mogą być ograniczone po wyborach. Co ważniejsze, wydatki kreowane w okolicznościach, o których mowa, nie mają najczęściej charakteru wydatków inwestycyjnych i prorozwojowych.

Jak już wspomniano wcześniej, polityczne cykle budżetowe uważano za zjawisko charakterystyczne przede wszystkim dla krajów rozwijających się. Ostatnie badania wskazują jednak, że cykle budżetowe uwarunkowane politycznie można zauważyć analizując zagregowane dane dotyczące polityki fiskalnej również w krajach wysoko rozwiniętych, o ugruntowanych systemach demokratycznych [Alesina, Roubini, Cohen, 1997]. Proces polityczny wpływa na politykę monetarną, fiskalną i na gospodarkę zarówno w krajach wysoko rozwiniętych, jak i dopiero budujących gospodarkę rynkową oraz instytucje demokratyczne. Wyniki badań empirycznych wskazują na różne natężenie tego zjawiska, częściowo ze względu na inne założenia, stopień zagregowania danych finansowych oraz przyjętych do badań okresów. Niektóre badania wskazują na brak systematycznego i zauważalnego wzrostu wydatków publicznych przed wyborami, ale dowodzą wzrostu niektórych kategorii wydatków. Analiza cykliczności polityki fiskalnej w krajach OECD wykazała, iż nasilenie cykli fiskalnych różni się zarówno pomiędzy poszczególnymi krajami, jak i kategoriami wydatków publicznych – a uwarunkowane jest sytuacją finansów publicznych i systemem politycznym w państwie [Lane, 2003, s. 2661-2675]. Z kolei w krajach rozwijających się cykliczność w polityce fiskalnej jest silnie związana z polityką monetarną i systemem kursu walutowego [Schuknecht, 1999, s. 569-580].

Analizując kształtowanie źródeł finansowania samorządu terytorialnego i przypisywane im funkcje wskazać można na trzy podstawowe przesłanki zmiany tendencji w procesach centralizacja-decentralizacja i pojawiania się cykli fiskalnych, przy czym przesłanki te mogą występować równocześnie (rysunek 2).

Rysunek 2. Przyczyny cykli fiskalnych i ich konsekwencje



Źródło: opracowanie własne

Pierwsza przesłanka związana jest ze zmianą opcji politycznej, która w związku z nową wizją państwa i jego administracji przeprowadza reformy centralizujące lub decentralizujące finanse publiczne. Druga przesłanka wiąże się ściśle z kryzysem finansów państwa, w sytuacji takiej przekazuje się samorządowi terytoralnemu zadania publiczne finansowane dotychczas z budżetu państwa bez zagwarantowania środków finansowych na ten cel, albo znacznie ogranicza się dotacje i subwencje z budżetu państwa. Prowadzi to często do pogłębienia kryzysu finansów publicznych i w konsekwencji do próby rozwiązywania problemów między innymi przez ich centralizację. Kryzys systemu finansów publicznych może jednak początkowo powodować zarówno tendencje do centralizacji, jak i decentralizacji. Jeśli główną jego przyczyną są trudności finansowe budżetu państwa może dojść do różnych prób przekazywania zadań publicznych dotychczas finansowanych z budżetu państwa na niższe szczeble. Konsekwencją tego jest następnie kryzys finansów samorządu terytorialnego, a co za tym idzie i tak ostatecznie centralizacja finansów publicznych. Przyczyn kryzysu systemu finansów publicznych upatruje się nieraz bezpośrednio w nadmiernych wydatkach jednostek samorządu terytorialnego. Dochodzi wtedy do bezpośredniej ingerencji państwa w gospodarkę finansową samorządu terytorialnego i często nieuzasadnionej merytorycznie centralizacji finansów publicznych [Guziejewska, 1997, s. 229]. Przesłanka trzecia ma szczególny charakter, wynika niejako z naturalnych konsekwencji opisywanych procesów. Zauważyć można prawidłowość, polegającą na tym, iż przyznanie samorządom zwiększonych

dochodów własnych, wynikających z procesów decentralizacji zadań i finansów publicznych, prowadzi do pogłębiania się różnic w poziomie dochodów poszczególnych jednostek samorządu w skali regionu i państwa oraz pojawiania się pionowej oraz poziomej luki fiskalnej. Wymusza to z kolei centralne rozdzielanie środków wyrównujących te różnice, co prowadzi do centralizacji finansów publicznych. System scentralizowany ze wszystkimi swoimi wadami, poddawany jest krytyce, zwraca się uwagę na możliwości usprawnienia zarządzania i racjonalizacji wydatków publicznych, co prowadzi z kolei do działań w kierunku decentralizacji zadań i środków na ich realizację. Należy zwrócić uwagę, że opisane sytuacje często są uwarunkowane problemami w reformowaniu całego systemu finansów publicznych.

W cyklach fiskalnych podstawowe znaczenie odgrywają dwie kategorie dochodów zewnętrznych: dotacje z budżetu państwa i środki zwrotne pozyskiwane na rynku finansowym. Ze względu na odmienną istotę ekonomiczną pełnią one inne funkcje w zjawiskach powodujących cykliczność w procesach decentralizacji finansów publicznych. Dotacje są narzędziem w rękach władz państwowych dążących do większej centralizacji zadań publicznych lub też źródeł ich finansowania. W tym celu zmniejsza się wysokość transferów do budżetów samorządowych i ogranicza zakres transferów ogólnych na rzecz tych o charakterze celowym. Dotacje celowe pełnią w fazie dążenia do centralizacji rolę twardych ograniczeń budżetowych. Jeśli działania władz państwowych są bardzo zdecydowane i spowodowane kryzysem finansów publicznych oraz nadmiernym długiem, taką samą rolę odgrywają kredyty i pożyczki. Ich funkcje są jednak związane z rynkiem finansowym oraz koniecznością ograniczania deficytu i długu publicznego, natomiast polityka dotowania wiąże się z dążeniem do centralizacji funduszy publicznych i zmniejszania samodzielności finansowej samorządu terytorialnego. Mechanizm centralizowania systemu finansów publicznych rzadko odbywa się przez bezpośrednie ograniczanie dochodów własnych jednostek samorządu terytorialnego, ale przez bardziej pośrednie kanały np. przekazywanie dodatkowych zadań bez zagwarantowania środków finansowych na ich realizację lub politykę dotowania, której efektem jest coraz większe uzależnienie od budżetu państwa. Znaczenie odgrywa tu nie tylko wysokość dotacji, ale i zasady podziału środków oraz ich przekazywania.

Jeśli polityka ograniczania transferów ogólnych i dostępu do rynku finansowego przebiegają równolegle dochodzi do strat w demokracji lokalnej i samodzielności finansowej podmiotów komunalnych. To z kolei po jakimś czasie skutkuje nieefektywnym, scentralizowanym zarządzaniem i powoduje tendencje przeciwne. Doświadczenia wielu krajów wskazują jednak, że w sytuacji ograniczania dotacji z budżetu państwa dochody zwrotne pełnią rolę miękkich ograniczeń budżetowych, gdyż władze samorządowe finansują niedobór w budżecie środkami pozyskiwanymi na rynku finansowym. Pojawia się więc problem odkładania problemów niedoborów finansowych w czasie, nieadekwatności środków do zadań oraz kwestia ceny pozyskania środków i wymykania się deficytu spod kontroli. Koszty takich sytuacji w ostatecznym rozrachunku pokrywa najczęściej w takiej czy innej formie budżet państwa.

Interesujące jest pytanie, jaki jest mechanizm transmisji powodujący zmianę struktury dochodów i centralizację finansów publicznych. Odpowiedź nie jest prosta. Dużo zależy od wyjściowego stanu tych finansów, stopnia ich decentralizacji i podłoża wprowadzanych zmian. Jak już wskazano polityka finansowa i wykorzystanie instrumentów finansowych ma często podłoże polityczne. Bardzo trudno jest więc wskazać modelowe przesłanki z ekonomicznego punktu widzenia. Działania w kierunku centralizacji nie mają zwykle charakteru bezpośredniego, wykorzystuje się pośrednie narzędzia. Źródła dochodów własnych ogranicza się wprowadzając różnego rodzaju limity na poziom lokalnie uchwalanych stawek podatku, w zakamuflowany sposób ogranicza się dotacje ogólne na rzecz celowych, przekazuje się zadania na szczebel samorządowy bez zagwarantowania dodatkowych środków na ich finansowanie.

Warunki skuteczności polityki finansowej państwa w zakresie transferów dla samorządu terytorialnego

Termin „polityka” pochodzi z języka greckiego i oznacza ogół działań związanych z dążeniem do zdobycia i utrzymania władzy państwowej, jej wykonywaniem oraz z wytyczaniem kierunku rozwoju państwa w różnych dziedzinach⁵. Potocznie często przez politykę rozumie się sztukę kierowania sprawami publicznymi. Treścią polityki finansowej jest dokonywanie wyboru celów, które mają być osiągnięte w wyniku gospodarowania finansami, jak też metod i sposobów ich osiągania [Ostaszewski, 2005, 85]. Polityka finansowa jest to świadoma, celowa działalność osób i instytucji polegająca na ustalaniu i realizacji określonych celów za pomocą środków i narzędzi finansowych. Jednostki gospodarujące w każdym z sektorów gospodarki prowadzą własną politykę finansową odpowiadającą ich możliwościom i preferencjom. Treść polityki finansowej zależy od podmiotu, który realizuje gospodarkę finansową [Fedorowicz, 1998, s. 10]. Można postawić tezę, iż znaczenie polityki finansowej jest tym większe, im większy jest zakres gospodarki rynkowej oraz finansów publicznych [Kosikowski i Ruśkowski, 2003, s. 33].

Państwo realizuje swoje funkcje, prowadząc dwa podstawowe rodzaje polityki finansowej: politykę monetarną i fiskalną. Każda z nich ma szczególny charakter, co wyraża się w przedmiocie polityki oraz stosowanych instrumentach finansowych. Zdaniem niektórych ekonomistów polityka finansowa jest wyłącznie domeną państwa, gdyż podmioty inne niż państwo nie mają pełnej suwerenności w odniesieniu do kwestii finansowych [Owsiak, 2002, s. 265]. Podmioty inne niż władze państwowe muszą traktować kreowaną przez państwo politykę finansową jako finansowe warunki ich działalności, czyli jako czynniki egzogeniczne. Można więc stwierdzić, że podmioty życia gospodarczego i społecznego znajdujące się poza państwem są przedmiotem polityki finansowej państwa. W relacjach fiskalnych pomiędzy państwem i samorządem,

⁵ Nowa Encyklopedia Powszechna PWN, tom IV, Warszawa 1996, s. 962.

konstruowanie systemu zewnętrznych źródeł finansowania samorządu jest jednym z podstawowych przedmiotów polityki państwa.

Prawidłowa polityka finansowa to polityka, której cele ogólne są akceptowane społecznie i skutecznie realizowane – dlatego też należy określić warunki, jakie powinna ona spełniać, aby i jej akceptacja i realizacja były możliwe. Jest to szczególnie ważne w procesie decentralizacji państwa, w którym demokracja i idee samorządności oraz współpracy mają zasadnicze znaczenie. Wymienić można następujące warunki prawidłowej polityki finansowej [Harasimowicz, 1977, s. 37], [Kosikowski i Ruśkowski, 2003, s. 33]:

- **Cele muszą być możliwe do osiągnięcia** w danych warunkach miejsca i czasu, a nie tylko teoretycznie. Nieprzestrzeganie tego warunku ogólnego było wielokrotnie w przeszłości przyczyną niepowodzeń polskiej polityki finansowej.
- **Cele nie mogą być wzajemnie sprzeczne**, tzn. jeden cel nie powinien wykluczać realizacji drugiego. Cele polityki finansowej mogą być sprzeczne ze swej istoty, inne mogą być niemożliwe do realizacji w tym samym czasie.
- **Środki realizacji muszą być dostosowane do celów** zarówno pod względem merytorycznym, jak i siły oddziaływania. Stosowanie środków zbyt słabych nie pobudza wystarczająco do realizacji celu, natomiast stosowanie środków zbyt mocnych może prowadzić do marnotrawstwa, w skrajnych przypadkach do zobojętnienia na ich oddziaływanie.
- **Cele i środki muszą być jasno określone i znane ich adresatom.** Skutki lekceważenia tego warunku w polityce finansowej wykraczają daleko poza dziedzinę finansów, gdyż bez niego nie jest możliwa nie tylko skuteczna realizacja polityki finansowej, lecz także jej społeczna akceptacja.
- Skuteczna polityka finansowa **musi respektować określone, nieprzekraczalne granice minimalnej stabilności i konsekwencji.** Ciągłe zmiany celów lub narzędzi realizacji polityki stoją w sprzeczności z wymienionymi wcześniej warunkami.
- Realizacja polityki finansowej **wymaga kompetentnych kadr i odpowiedniego wyposażenia technicznego.** Jest to również warunek dość oczywisty, ale często w praktyce trudny do spełnienia.

Znaczenie źródeł finansowania samorządu terytorialnego w polityce finansowej państwa polega na tym, iż za pomocą transferów z budżetu państwa i ich odpowiedniej konstrukcji można osiągać określone cele polityki fiskalnej i wpływać na decyzje podejmowane w jednostkach samorządu terytorialnego. Celem, który próbuje się osiągnąć wykorzystując transfery wyrównawcze, jest umożliwienie konkurencji w dostarczaniu dóbr publicznych pomiędzy jednostkami samorządu o różnej sytuacji finansowej, co ma coraz większe znaczenie w warunkach globalizacji [Breton, Fraschini, 2004, s. 10]. Ważnym elementem polityki państwa w zakresie długu publicznego jest określanie warunków, na jakich mogą zadłużać się samorządy. Istotne znaczenie ma zwiększanie zakresu źródeł kredytów i pożyczek preferencyjnych oraz bezpośrednie i pośrednie wspieranie funduszy specjalnych oferujących zarówno zwrotną, jak i bezzwrotną pomoc finansową jednostkom samorządu na ściśle wyspecyfikowane cele.

Zasadniczą część polityki finansowej państwa wobec samorządu terytorialnego zajmuje oczywiście system subwencji i dotacji z budżetu państwa. W polityce transferów fiskalnych należy kierować się następującymi zasadami⁶:

- konsekwencją w konstruowaniu transferów z jednym celem,
- wykorzystaniem prostych i jawnych kryteriów alokacji środków finansowych,
- stwarzaniem bodźców do konkurencyjnego dostarczania usług,
- kreowaniem zachęt do racjonalnej i ostrożnej gospodarki finansowej,
- wprowadzeniem elastyczności w wykorzystaniu środków i odpowiedzialności za rezultaty,
- zapewnieniem stabilności i przewidywalności systemu oraz jego instrumentów,
- oparciem na sprawiedliwości – wysokość przyznawanych środków finansowych jest proporcjonalna do potrzeb finansowych i odwrotnie proporcjonalna do możliwości pozyskania dochodów własnych,
- zróżnicowaniem w zależności od rodzaju jednostki samorządu (miejscowość rolnicza, duża-mała),
- wprowadzeniem elementów okresowej kontroli wykorzystania środków z transferów w konfrontacji z dbałością o dochody własne.

Skuteczna polityka finansowa państwa wobec jednostek samorządu terytorialnego powinna uwzględniać kilka elementów związanych bezpośrednio z systemem finansów lokalnych. Po pierwsze, należy określić, do jakiego stopnia zamierzamy decentralizować system finansów publicznych i jaki jest pożądany stopień niezależności finansowej samorządu w państwie. Po drugie, konieczne jest uwzględnienie aktualnego stopnia decentralizacji i ogólnego stanu finansów publicznych w państwie. Związane jest to zarówno z wysokością oraz zakresem subwencji, jak i możliwościami zadłużania się na szczeblu samorządu. Po trzecie, uwzględnić należy nie tylko zakres własnych i obcych źródeł finansowania, ale również konkretne funkcje, jakie spełniać mają poszczególne kategorie dochodów. Wyjątkowa rola przypada zewnętrznym źródłom finansowania, przede wszystkim transferom z budżetu państwa. Należy więc jasno i konkretnie sformułować funkcje, jakie spełniać mają one w systemie finansów publicznych.

W związku z postępującymi w wielu krajach świata procesami decentralizacji, w kontekście relacji fiskalnych pomiędzy różnymi szczeblami władz publicznych, pojawił się stosunkowo niedawno problem miękkich i twardych ograniczeń budżetowych [Feld, Goodspeed, 2005, s. 3].

Pojęcie miękkich ograniczeń budżetowych pochodzi z koncepcji J. Kornaja, odnoszącej się do przedsiębiorstw państwowych w gospodarce socjalistycznej. Zgodnie z tą koncepcją problem miękkich ograniczeń budżetowych pojawia się, gdy przedsiębiorstwo państwowe oczekuje dodatkowych subsydiów z budżetu państwa w przypadku trudności finansowych. Oczekiwanie dodatkowych środków prowadzi do oportunistycznych zachowań przedsiębiorstw, które tylko przyspieszają kryzys finansowy.

⁶ Por. A. Shah, Lessons from international practices of international fiscal transfers, www.worldbank.org.

Problem miękkich ograniczeń budżetowych pojawił się w relacjach fiskalnych, ponieważ konsekwencją decentralizacji jest ograniczona kontrola władz państwowych nad polityką wydatkową i zadłużania się na szczeblu samorządów terytorialnych – mimo odpowiedzialności za całość finansów publicznych w państwie. Miękkie ograniczenia budżetowe pojawiają się, jeśli władze samorządowe zakładają, że otrzymają dodatkowe środki z budżetu państwa w przypadku trudności finansowych. Założenie to powoduje, iż samorządy terytorialne przyjmują określone strategie dotyczące wysokości i rodzajów wydatków oraz poziomu zadłużenia, podejmują zbyt pochopne decyzje dotyczące wydatków i inwestycji, co może przyspieszać kryzys finansowy, następnie oczekują więcej środków finansowych lub bezpośredniej pomocy finansowej z budżetu państwa [Vigneault, 2005]. Problem miękkich ograniczeń budżetowych można traktować jako sekwencyjną grę [Inman, 2003]. W pierwszym etapie władze państwowe ogłaszają określoną politykę dotowania. Etap drugi to decyzje samorządów terytorialnych dotyczące wydatków i zadłużania się, które mogą lub nie, przyspieszać kryzys finansowy. W etapie końcowym, jeśli jednostce samorządu grozi niewypłacalność, władze państwowe decydują czy udzielić jej bezpośredniej lub pośredniej pomocy finansowej. Jeśli pomoc finansowa jest zwykle udzielana władze samorządowe biorą to pod uwagę podejmując decyzje dotyczące wydatków i zadłużania się. Stanowi to esencję opisywanej gry strategicznej, podejmowanej przez jednostki samorządu terytorialnego. Skłonność władz państwowych do pomocy finansowej jednostkom samorządu wiąże się z ich wielkością oraz funkcjami w układzie osadniczym. Trudności finansowe dużej jednostki samorządu terytorialnego mają poważniejsze konsekwencje i są bardziej spektakularne. Spotkać można często poglądy, że władze państwowe bardziej skłonne są udzielać pomocy finansowej dużym jednostkom samorządu, w ekonomii koncepcja ta określana jest „to big to fail” (zbyt duża, by upaść) [Wildasin, 1997, s. 14]. Problem miękkich ograniczeń budżetowych związany jest zarówno ze stopniem decentralizacji, wielkością jednostek samorządu terytorialnego, jak i z zakresem kontraktowania usług komunalnych w sektorze prywatnym [Wildasin, 1996, s. 323-328].

W sytuacji twardych ograniczeń budżetowych jednostki samorządu nie mają możliwości obejścia nałożonych ograniczeń fiskalnych i nie mogą liczyć na pomoc państwa w przypadku trudności finansowych. Założenie twardych ograniczeń budżetowych powoduje, iż efektywny poziom wydatków i zadłużenia jest osiągnięty, kiedy marginalne korzyści z dodatkowych wydatków i kredytów równają się marginalnym kosztom. W sytuacji miękkich ograniczeń budżetowych korzyści marginalne przekraczają marginalne koszty jednostki samorządu, ponieważ zakłada ona pokrycie części wydatków i zadłużenia przez budżet państwa [Von Hagen, Dahlberg, 2002]. Miękkie ograniczenia budżetowe powodują negatywne efekty zewnętrzne, ponieważ jednostki samorządu podejmując decyzje dotyczące swoich wydatków i zaciąganych pożyczek, nie uwzględniają obciążenia podatników zasilających budżet państwa. Ograniczenia te związane są ściśle z władztwem państwa w zakresie relacji fiskalnych. Jeśli władze państwowe mogą korzystać z możliwości zmian w systemie alokacji subwencji,

będzie to umożliwiać ewentualną pomoc jednostkom samorządu znajdującym się w trudnej sytuacji finansowej [Goodspeed, 2002, s. 409]. Z drugiej jednak strony, jeśli państwo ogranicza niezależność finansową jednostek komunalnych wykorzystując dotacje celowe, których zasady przyznawania nie mogą być zmieniane, wprowadza w ten sposób twarde ograniczenia budżetowe. Sugeruje to, iż władze samorządowe będą skłonne do wyższych wydatków, jeśli będą otrzymywały wyższe subwencje o charakterze ogólnym. Ponadto subwencje ogólne powodują więcej skłonności do różnego rodzaju manipulacji niż transfery celowe. Badania i modele ekonometryczne przeprowadzane na podstawie danych dla kantonów w Szwajcarii, w latach 1980-1998, potwierdziły główne założenia analiz teoretycznych. Rezultaty tych badań sugerują, iż transfery ogólne implikują wyższy poziom wydatków i zadłużenia, choć nie znaleziono poparcia tezy, że prowadzą do zwiększania deficytu na szczeblu samorządu. Wyższe dotacje celowe prowadziły z kolei do niższego poziomu zadłużenia, ze słabym dowodem, iż powodują niższy deficyt [Feld, Goodspeed, 2005].

Dodatkowe implikacje miękkich ograniczeń budżetowych wynikają z faktu, iż w wielu krajach prawo nie przewiduje możliwości ogłoszenia upadłości jednostki samorządu terytorialnego, a władze państwowe wprowadzają wiele przepisów mających z formalnego punktu widzenia uchronić samorząd przed ryzykiem kryzysu finansowego. Może to w niektórych sytuacjach powodować podejmowanie przez samorząd zbyt ryzykownych lub nieracjonalnych projektów inwestycyjnych, jak też przedsięwzięć mających na celu zwiększenie popularności władz lokalnych. Nadmierne wydatki władz lokalnych mogą również utrudniać skuteczną politykę monetarną i fiskalną, zmierzającą do stabilizacji gospodarki.

Problem miękkich ograniczeń budżetowych, nie pojawia się jako efekt wyborów i decyzji będących bezpośrednią konsekwencją polityki władz państwowych. Aby zrozumieć istotę tego zjawiska, należy raczej wziąć pod uwagę instytucje fiskalne i polityczne kreujące oczekiwanie pomocy finansowej przez jednostki samorządu terytorialnego. Do głównych determinantów miękkich ograniczeń budżetowych zaliczyć należy przede wszystkim pionową nierównowagę fiskalną i konieczność subwencjonowania samorządu terytorialnego, rodzaje dotacji i subwencji, zakres dochodów własnych samorządu i możliwości ich zwiększania, konieczność zapewnienia usług publicznych na standardowym poziomie, autonomię w zakresie zadłużania się.

Wnioski z przedstawionych rozważań można zreasumować w kilku punktach:

1. Znaczenie subwencji i dotacji dla jednostek samorządu terytorialnego zdeterminowane jest stopniem decentralizacji finansów publicznych oraz funkcjami, jakie pełnić mają one w całym systemie finansowym państwa i samorządu. W systemie subwencjonowania w Polsce dominuje subwencja ogólna, należy jednak pamiętać o bardzo niekorzystnym udziale dochodów transferowanych w budżetach powiatów oraz pozbawieniu wyższych szczebli samorządu dochodów własnych w postaci podatków lokalnych. O istocie i kierunkach polityki finansowej państwa stanowi nie tyle sama wysokość transferów, ale zasady i formy, w jakich są one przekazywane.

2. Decentralizacja finansów publicznych, przyznanie samorządowi terytorialnemu dużego zakresu dochodów własnych i ograniczenie subwencji z budżetu państwa prowadzi do pogłębiania się różnic w ich sytuacji finansowej, co wymusza wykorzystanie środków wyrównujących te różnice. Efektem jest centralizacja środków publicznych a następnie pojawienie się problemów charakterystycznych dla scentralizowanych systemów finansów publicznych. Procesy te prowadzą do występowania cykli fiskalnych, związanymi również ze zjawiskiem politycznych cykli budżetowych.
3. Warunkiem skutecznej polityki subwencjonowania samorządu terytorialnego jest przestrzeganie ogólnych zasad i celów polityki finansowej. Uwzględnić należy jednak także specyfikę funkcjonowania podmiotów publicznonprawnych i gospodarowania środkami publicznymi skutkującą możliwościami wykorzystywania instrumentów finansowych w roli miękkich i twardych ograniczeń budżetowych.
4. Wykorzystanie transferów z budżetu centralnego w polityce finansowej państwa uwarunkowane jest cyklami fiskalnymi, związanymi zarówno bezpośrednio z finansami lokalnymi, jak i problemami reformowania całego systemu finansów publicznych. Dodatkowo problemy te komplikuje fakt ich powiązania z procesami politycznymi.

Bibliografia

- Alesina A., Roubini N., Cohen G.D., [1997], *Political cycles and the macroeconomy*, The MIT Press.
- Brender A., Drazen A., [2003 czerwiec], *Where does the political budget cycle really come from*, www.wcfia.harvard.edu
- Brender A., Drazen A., [2005], *Political budget cycles in new versus established democracies*, „Journal of Monetary Economics” 52, Elsevier, s. 1271-1295.
- Breton A., Franchini A., [2004], *Intergovernmental equalization grants: some fundamental principles*, Department of Public Policy and Public Choice – POLIS, „Working paper” No. 42, www.polis.unipmn.it.pubbl
- Drazen A., [2000], *Political economy in macroeconomics*, Princeton University Press.
- Fedorowicz Z., [1998], *Podstawy teorii finansów*, Poltex, Warszawa.
- Feld L., Goodspeed T.J., [2005], *Discretionary grants and soft budget constraints in Switzerland*, *Workshop on fiscal federalism*, Barcelona.
- Glumińska-Pawlic J., [2003], *Dochody jednostek samorządu terytorialnego de lege lata i de lege ferenda*, [w:] *System finansów samorządu terytorialnego*, (red.) L. Patrzalek, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu, Poznań-Wrocław.
- Gonzales M., [1999], *Political budget cycles and democracy: A multicountry analysis*, working paper, Department of Economics, Princeton University.
- Goodspeed T.J., [2002], *Bailouts in a federation*, „International Tax and Public Finance”, No. 9.
- Guziejewska B., [1997], *Perspektywy funkcjonowania samorządu terytorialnego w Polsce a doświadczenia Wielkiej Brytanii*, [w:] *Funkcjonowanie samorządu terytorialnego – Diagnozy i Perspektywy*, (red.) S. Dolata, Wydawnictwo Uniwersytetu Opolskiego, Opole.
- Guziejewska B., [2003], *Problemy klasyfikacji źródeł finansowania samorządu terytorialnego*, *Samorząd Terytorialny*, Wyd. „KiK” Konieczny i Kruszewski, Warszawa.
- Guziejewska B., [2004], *Podstawowe założenia subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego w Polsce na tle konstrukcji teoretycznych*, *Samorząd Terytorialny*, Wyd. „KiK” Konieczny i Kruszewski, Warszawa.

- Guziejewska B., [2005], *Racjonalizacja wydatków publicznych w świetle Programu Konwergencji 2004*, [w:] *Ekonomiczne i prawne problemy racjonalizacji wydatków publicznych*, (red.) J. Gluchowski, A. Pomorska, J. Szolno-Koguc, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin.
- Guziejewska B., [2006], *Pionowa i pozioma nierównowaga fiskalna w warunkach polskiej decentralizacji, Samorząd Terytorialny*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa.
- Hall R.E., Taylor J.B., [1997], *Makroekonomia. Teoria, Funkcjonowanie i Polityka*, PWN, Warszawa.
- Harasimowicz J., [1977], *Finanse i prawo finansowe*, Warszawa.
- Informacja o skutkach obowiązywania Ustawy z 13.11.2003 roku o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, [2004, 2005, 2006], Ministerstwo Finansów, Warszawa, www.mf.gov.pl
- Inman R., [2003], *Transfers and bailouts: Enforcing local fiscal discipline with lessons from US federalism*, [w:] *Fiscal decentralization and the challenge of hard budget constraints*, (red.) J. Rodden, G. Eskelund, J. Litvack, Cambridge, MIT Press.
- Kornberger-Sokołowska E., [2001], *Decentralizacja finansów publicznych a samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego*, Wyd. Liber, Warszawa.
- Kosikowski C., Ruśkowski E., (red.), [2003], *Finanse publiczne i prawo finansowe*, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa.
- Lane P.R., [2003], *The cyclical behaviour of fiscal policy: evidence from the OECD*, „Journal of Public Economics” 87, Elsevier.
- Musgrave R.A., Musgrave P.B., [1973], *Public finance in theory and practice*, McGraw-Hill Book Company, Fourth Edition.
- Nowa Encyklopedia Powszechna PWN*, [1996], tom IV, Warszawa.
- Oates W.E., [1999], *An essay on fiscal federalism*, „Journal of Economic Literature”, Vol. XXXVII.
- OECD Economic Outlook, [2003], www.oecd.org
- Orłowski W.M., [2004], *Optymalna ścieżka do euro*, Wydawnictwo Scholar, Warszawa.
- Ostaszewski J. (red.), [2005], *Finanse*, Wyd. Difin, Warszawa.
- Owsiak S., [2002], *Podstawy nauki finansów*, PWE, Warszawa.
- Patrzalek L., [2006], *Finanse samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo AE im. Oskara Langego we Wrocławiu, Wrocław.
- Pomorska A., [1998], *System dochodów gmin i potrzeba jego racjonalizacji*, [w:] *Podstawowe zagadnienia prawa finansowego i polityki finansowej w Polsce w latach 1989-1997, Księga Jubileuszowa prof. Leona Kurowskiego*, (red.) E. Chojna-Duch, W. Goronowski, Warszawa.
- Raich U., [2005 wrzesień], *Fiscal determinants of empowerment*, „World Bank Policy Working Paper” 3705, www.econ.worldbank.org
- Rosen H.S., [1999], *Public Finance*, Fifth Edition, Irwin/Mc Graw-Hill.
- Ruśkowski E., [2004], *Finanse lokalne w dobie akcesji*, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa.
- Samuelson P.A., Nordhaus W.D., [1995], *Ekonomia*, PWN, Warszawa.
- Schuknecht L., [1999], *Fiscal policy cycles and the exchange rate regime in developing countries*, „European Journal of Political Economy”, Vol. 15, Elsevier.
- Shah A., [1994], *The reform of intergovernmental fiscal relations in developing and emerging market economies*, World Bank, Washington, www.worldbank.org
- Shah A., [2004], *Lessons from international practices of international fiscal transfers*, XVI Regional Seminar on Fiscal Policy, Santiago de Chile, www.worldbank.org
- Sochacka-Krysiak H., [1993], *Finanse lokalne*, Poltex, Warszawa.
- Stiglitz J.E., [2004], *Ekonomia sektora publicznego*, PWN, Warszawa.
- Swianiewicz P., [2004], *Finanse lokalne teoria i praktyka*, Municipium S.A., Warszawa.
- Tufte E., [1997], *Political control of the economy*, Princeton NJ, Princeton University Press.
- Ustawa z dnia 13.11.2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, Dz.U. nr 203 z 29.11.2003 r., poz. 1966.

- Vigneault M., [2005], *Intergovernmental fiscal relations and the soft budget constraint problem*, „Working Paper” 2, IIGR, Queen's University, www.iigr.ca/pdf/publications
- Von Hagen J., Dahlberg M., [2002], *Swedish local government: is there a bailout problem?*, *Project on fiscal federalism in Sweden*, Center for Business and Policy Studies.
- Wildasin D.E., [1996], *Comments on fiscal federalism and decentralization: A review of some efficiency and macroeconomics aspects*, [w:] *Annual World Bank Conference on Development Economics*, (red.) M. Bruno, B. Pleskovic, Bank Światowy, Waszyngton.
- Wildasin D.E., [1997 sierpień], *Externalities and bailouts: Hard and soft budget constraints in intergovernmental fiscal relations*, Policy Research Department of the World Bank, www.worldbank.org

FINANCIAL TRANSFERS TO LOCAL AREAS IN CENTRAL GOVERNMENT POLICY

Summary

The paper deals with selected aspects of the issue of financial transfers to local governments from the central budget. The first part of the paper describes the basic types of transfers, their role and limitations in central government financial policy resulting from decentralization. Further on, the author discusses the conditions of subsidizing and co-financing local governments under fiscal and budgetary policies. Guziejewska also examines the rules and purposes of financial policy, including the policy of subsidizing, sources of local government revenue and the role of soft and hard budget constraints.

The author uses a descriptive analysis method, combined with elements of deduction and statistical analysis. The analysis confirms that the importance of transfers to local governments depends on the level of decentralization of public finances, the detailed structure of individual transfers and the roles that they are supposed to play in the financial system of the state. In Poland, general- and specific-purpose subsidies as well as designated grants play a key role in transfers from the national budget to local areas. Transfers to municipalities differ from those intended for other local government units above the municipality level.

The Polish financial transfer system places insufficient emphasis on the goals that individual transfers are supposed to serve, Guziejewska concludes. The system also overlooks the actual costs of services in local areas and makes limited use of the principle of co-financing. Moreover, the economic and social consequences of specific transfers and their political role are not always sufficiently analyzed.

Keywords: financial transfers, local government, fiscal policy, soft/hard budget constraints