

*Beata Guziejewska**

TIPOLOGIA DOTACJI Z BUDŻETU PAŃSTWA A CELE DOTOWANIA SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

Nieodłącznym elementem systemu finansów samorządu terytorialnego są subwencje i dotacje przekazywane na rzecz jednostek terytorialnych z budżetu państwa. W literaturze polskiej zwraca się uwagę przede wszystkim na dotacje o charakterze ogólnym i dotacje o charakterze celowym. Również w rozwiązaniach praktycznych mamy do czynienia z tymi dwoma modelami zasilania samorządu terytorialnego z budżetu państwa, przy czym ustawodawca posługuje się terminami: „subwencja ogólna” i „dotacje celowe”. Problematyka ta jest jednak bardziej skomplikowana, ponieważ zarówno teoretyczne, jak i praktyczne konstrukcje dotacji ogólnych i celowych mogą być ogromnie zróżnicowane. Celem artykułu jest przedstawienie bogatego spektrum konstrukcji dotacji dla samorządu terytorialnego w świetle celów dotowania.

1. RODZAJE I KONSTRUKCJE DOTACJI DLA SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

Definiując subwencję ogólną, najczęściej przyjmuje się, iż jest to forma transferu środków finansowych z budżetu państwa do budżetów jednostek samorządu terytorialnego, o charakterze bezzwrotnym i nieodpłatnym, bezwarunkowym, obiektywnie określonym, w celu uzupełnienia środków własnych tych budżetów, o którego sposobie wykorzystania decydują samodzielnie organy stanowiące tych jednostek¹. Inny charakter mają dotacje celowe, przeznaczane na finansowanie ściśle określonych zadań bieżących lub inwestycyjnych. Wykonanie zadania jest obowiązkiem wspólnoty otrzymującej dotację celową, ale wydatkowanie środków oraz przestrzeganie określonych

* Dr, adiunkt w Instytucie Finansów, Bankowości i Ubezpieczeń Uniwersytetu Łódzkiego.

¹ E. Chojna-Duch, E. Kornberger-Sokołowska, *System dochodów jednostek samorządu terytorialnego*, Instytut Studiów Samorządowych, Warszawa 1999 s. 23.

reguł dotowania podlega kontroli organów związku publiczno-prawnego przyznającego dotację². Jest to przejawem ingerencji w samodzielność finansową wspólnoty korzystającej z takiej dotacji.

W dyskusjach poświęconych systemowi dotowania samorządu terytorialnego w Polsce najwięcej uwagi poświęca się wysokości subwencji i dotacji, mniej – formom, w jakich są one przekazywane. Tymczasem zarówno teoretyczne, jak i praktyczne konstrukcje dotacji mogą być bardzo 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. Tradycyjna literatura zachodnia z zakresu finansów publicznych dużo miejsca poświęca analizie dotacji wymagających lub nie wymagających współfinansowania ze strony jednostki dotowanej. Podstawowym celem rozważań nad konstrukcjami subwencji powinna być odpowiedź na pytanie, dlaczego niektóre rodzaje dotacji są bardziej efektywne od innych. Przez wspomnianą efektywność rozumie się przede wszystkim spełnianie celów polityki dotowania przy najniższych kosztach dotującego, czyli budżetu państwa.

Z punktu widzenia metody alokacji transferów można je podzielić na: oparte na subiektywnych decyzjach podejmowanych przez urzędników lub polityków rozdzielających środki oraz oparte na zobiektywizowanych, mierzalnych kryteriach redukujących do minimum subiektywizm decyzji. Wśród systemów opartych na zobiektywizowanych kryteriach można z kolei wyróżnić dwa rodzaje dotacji³:

1) **ryczałtowe** (*lump-sum grants*) – według określonego zestawu wskaźników dotyczących np. 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 wyklada jednostka samorządu, tym większe dostać może dofinansowanie.

Subwencje występujące w różnych systemach zasilania samorządu terytorialnego nie są jednorodne pod względem konstrukcji prawnej i finansowej.

² A. Borodo, *Samorząd terytorialny. System prawno-finansowy*, PWN, Warszawa 1997, s. 28.

³ P. Swianiewicz, *Finanse lokalne – teoria i praktyka*, Municipium SA, Warszawa 2004, s. 77.

Z punktu widzenia obliczania wysokości zasilania budżetów samorządowych wyróżnić można subwencję zadaniową oraz subwencję wyrównawczą⁴. Subwencja zadaniowa obliczana jest poprzez odniesienie do zakresu i wielkości zadań, które dana jednostka samorządu terytorialnego ma do zrealizowania. Wielkość ta przesądza zarówno o określeniu ogólnej kwoty subwencji, która jest, poprzez odpowiedni przepis w ustawie budżetowej, dostosowana do aktualnych możliwości finansowych budżetu państwa, jak też o sposobie podziału tej kwoty pomiędzy poszczególne jednostki samorządowe. Obliczenia dotyczące tej subwencji bazują na zobiektywizowanych kryteriach, takich jak liczba mieszkańców, odbiorców usług, bezrobotnych, uczniów, nauczycieli itp. Subwencje zadaniowe mogą mieć przy tym charakter powszechny, tzn. odnoszący się do wszystkich jednostek danego szczebla samorządu bądź też tylko do niektórych z nich, spełniających kryterium szczególnego uwarunkowania, związanego z określoną kategoryzacją gmin. Subwencja zadaniowa, bazująca na potrzebach jednostek samorządu terytorialnego, musi jednocześnie być powiązana z rzeczywistymi możliwościami budżetu państwa i ogólnym podziałem publicznych środków finansowych, jaki następuje w ramach tego budżetu. Przepisy prawne mogą to zapewnić w dwojaki sposób: bądź odnosząc kwotę transferu w konkretnym roku budżetowym do wysokości dochodów budżetu państwa ogółem, bądź też – wiążąc wielkość zasilania z wielkością dochodów z określonego ich źródła np. określonego podatku państwowego.

Subwencja o charakterze wyrównawczym uwzględnia przede wszystkim potencjał dochodowy danej jednostki podziału terytorialnego. Obliczenie jej wielkości bazuje na porównaniu rzeczywistego dochodu na jednego mieszkańca danej jednostki z wyliczonym w ten sposób dochodem na mieszkańca w skali kraju. Takie wyliczenie pozwala na obliczenie koniecznego wyrównania, przy czym niezwykle istotne jest, czy wyrównuje się różnicę w całości czy w części. Obliczenie dochodu na jednego mieszkańca może być przeprowadzone na podstawie wszystkich dochodów bądź tylko wybranych. W praktyce jedną z konstrukcji tej subwencji jest przyjęcie, jako podstawy do jej obliczenia, ubytku dochodów, następującego w wyniku określonych systemowo zdarzeń. Subwencje wyrównawcze mają charakter subwencji redystrybucyjnych, wywołują więc wiele kontrowersji bowiem powodują poprawę sytuacji finansowej jednych jednostek kosztem innych. Przy czym dokonywać się to może w bardziej lub mniej bezpośredni sposób.

Konstrukcja dotacji wpływa na jej konsekwencje ekonomiczne. Z ekonomicznego punktu widzenia, zdaniem niektórych ekonomistów, najważniejszy jest podział na dotacje uwarunkowane oraz bezwarunkowe. Dotacje

⁴ E. Kornberger-Sokołowska, *Zasady subwencjonowania samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 1998, nr 6, s. 44.

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 dotacji⁵. Zasady wydatkowania środków z takich dotacji są często bardzo szczegółowo określone i obwarowane wieloma restrykcjami. Wyróżniamy dwa podstawowe rodzaje dotacji uwarunkowanych: wymagające i nie wymagające współfinansowania. 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 często dotujący, w celu określenia maksymalnej kwoty transferu, wprowadza górny limit kwoty, do której będzie partycypował w wydatkach jednostki samorządu. Drugi rodzaj transferu to dotacje bezwarunkowe, nazywane nieraz ogólnymi lub zryczałtowanymi. Dotacje takie są przekazywane w celu ogólnego uzupełnienia dochodów samorządów, mają bardzo często charakter redystrybucyjny. Bardzo często 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 zasadnicze konsekwencje ekonomiczne, takie jak określoną politykę podatkową samorządu, wzrost wydatków lokalnych, brak motywacji w dbaniu o dochody własne. Konsekwencje te są przedmiotem badań i sporów zarówno teoretyków, jak i praktyków.

Transfery środków finansowych z budżetu państwa do budżetów samorządu terytorialnego można sklasyfikować, biorąc pod uwagę cel transferu i warunki wykorzystania dotacji. Dotacje mogą mieć charakter ogólny, jeśli ich wykorzystanie zależy wyłącznie od jednostki dotowanej, bądź przeznaczone na konkretne cele w ramach programów opracowanych przez dotującego. Ponadto transfery mogą mieć charakter bezwarunkowy lub uwarunkowany.

Tabela 1

Klasyfikacja dotacji

Rodzaj dotacji	Bezwarunkowe	Uwarunkowane
Ogólne (<i>general purpose grants</i>)	G	G*
Celowe (<i>specific purpose grants</i>)	S	S*

Źródło: B. Spahn, *The Design of Federal Fiscal Constitutions in Theory and in Practice*, „European Economy: Reports and Studies” 1993, No 5, s. 78.

⁵ H. S. Rosen, *Public Finance*, Fifth Edition, Irwin/Mc Graw-Hill, 1999, s. 497.

Dotacje typu S pełnią najczęściej funkcje alokacyjne, kiedy dostarczanie określonych usług komunalnych jest na zbyt niskim poziomie i władze państwowe chcą podnieść ten poziom. Może tu chodzić zarówno o zakres usług, jak i również o ich jakość czy zapewnienie jednolitego standardu w skali kraju. Jeśli dotacje te są bezwarunkowe, ich efekt, jeśli chodzi o funkcję motywacyjną, może być niepewny – ponieważ przekazane dotacje uwolnią część środków własnych jednostki samorządu, która w sytuacji braku dotacji byłaby przeznaczona na subwencjonowane usługi. Do stopnia, w którym dotacje celowe, bezwarunkowe uwalniają część własnych środków dotowanej jednostki, ich efekt może być nie do odróżnienia od dotacji na cele ogólne. Dotacje typu S^{*} zdają się wpływać w większym stopniu na funkcjonowanie i decyzje samorządu, ponieważ priorytety władz państwowych są jasno sprecyzowane jako bezwzględny warunek przyznania dotacji. Warunki te mogą przyjąć różną formę: określony minimalny udział budżetu dotowanego, wymogi współfinansowania, spełnienie standardów ogólnopństwowych. Ponadto ten typ dotacji może mobilizować dodatkowe środki na dany program, przede wszystkim przez wymóg współfinansowania.

Dotacje ogólne, typu G, mają najczęściej charakter wyrównawczy lub uzupełniający dochody własne władz lokalnych. Dotacje typu G^{*} są często wykorzystywane w celach alokacyjnych, jeśli elastyczność dochodowa popytu na usługi publiczne jest wysoka w wyniku dotowania. W takich przypadkach warunki związane z dotowaniem są niezbyt ścisłe, np. wymaga się, aby środki były wydatkowane na inwestycje w środki trwałe.

Typologię dotacji z budżetu państwa przedstawić można również, biorąc pod uwagę inżynierię finansową transferu, dzieląc je na⁶:

- 1) dotacje ogólne (bezwarunkowe lub zryczałtowane),
- 2) dotacje celowe (skategoryzowane lub celowe – na pokrycie wydatków kapitałowych i/lub cyklicznych):

- nie wymagające współfinansowania,
- wymagające współfinansowania,
 - bez górnego limitu transferu,
 - z górnym limitem transferu,

- 3) dotacje na bezpośrednie pokrycie kosztów.

W zależności od kierunku przepływu środków dotacje mogą mieć formę transferu horyzontalnego lub wertykalnego. Dotacje horyzontalne wykorzystywane są do przekazywania środków pomiędzy jednostki samorządu tego samego szczebla. Dotacje wertykalne dotyczą różnych szczebli władz i mogą być kierowane zarówno w dół, jak i na szczebel wyższy. Dotacje horyzontalne są często wykorzystywane w celach niwelowania efektów zewnętrznych

⁶ J. Martinez-Vazquez, *Principles for designing Transfers*, ASEM Sponsord Workshop, Intergovernmental Fiscal Relations in East Asia, Bali, Indonesia 2002.

i nierówności pomiędzy jednostkami samorządu. Mogą one przyjmować różne formy instytucjonalne: mogą być ustalane bilateralnie lub multilateralnie; mogą mieć formę negocjowaną lub sztywnych zasad ustawowych; mogą mieć formę transferów jednorazowych lub cyklicznych; ich wysokość może być określana *ad hoc* lub kalkulowana na bazie złożonych algorytmów; programy dotowania mogą mieć charakter permanentny lub sporadyczny w zależności od konkretnych potrzeb. Oczywiście ważniejsze niż szczegóły instytucjonalne są kryteria wyrównywania horyzontalnego. Wykorzystuje się tu dwa główne rozwiązania: własne możliwości finansowe poszczególnych jednostek lub zakres potrzeb i usług, które powinny być sfinansowane.

Relacje fiskalne w systemach zdecentralizowanych są najczęściej zdominowane przez wertykalne przepływy transferów, które są niewątpliwie ważniejsze od przepływów horyzontalnych. Rozróżnienie dotacji ogólnych i celowych oraz uwarunkowanych i bezwarunkowych odnosi się również do tego rodzaju transferów. Ponieważ bezwarunkowe dotacje wertykalne są w pewnym sensie substytutem dochodów własnych na każdym szczeblu samorządu, mogą być wykorzystywane w celu korygowania pionowej nierównowagi fiskalnej. Idealna dystrybucja dochodów pomiędzy poszczególne szczeble władz publicznych może być grą „o sumie zero” i nie mieć żadnych znaczących efektów ekonomicznych. Dotacje wertykalne typu G mogą więc stać się zasadniczym składnikiem, korygującym nierównowagę pomiędzy przyznanymi dochodami a potrzebami wydatkowymi w zdecentralizowanych systemach fiskalnych⁷.

2. RODZAJE DOTACJI Z PUNKTU WIDZENIA CELÓW DOTOWANIA

Struktura dotacji decyduje o ich znaczeniu ekonomicznym. Ocena poszczególnych rodzajów subwencjonowania zależy przede wszystkim od celów polityki społeczno-ekonomicznej, jakie spełniać mają w danym systemie dotacje. Ocenę przydatności wybranych rodzajów dotacji z punktu widzenia osiągania zamierzonych celów i minimalizacji kosztów finansowych dla podmiotu dotującego przedstawia tab. 2.

Cel pierwszy związany jest z umożliwieniem władzom samorządowym korzystania ze źródeł podatkowych, które są lepiej administrowane na szczeblu centralnym. Rozwiązanie takie polega na ustanowieniu określonych udziałów w podatkach. Wykorzystanie podatków wspólnych jest jednak raczej instrumentem administrowania podatkami niż polityką subwencjonowania. Staje się natomiast elementem polityki subwencjonowania w połą-

⁷ B. Spahn, *The Design of Federal Fiscal Constitutions in Theory and in Practice*, „European Economy: Reports and Studies” 1993, no 5, s. 81.

Tabela 2

Przydatność wybranych rodzajów dotacji z punktu widzenia celów dotowania

Cel dotowania	Dotacje		
	współfinansujące	celowe	redystrybucyjne
1. Zapewnienie władzom samorządowym dostępu do podatków centralnych	Nie	Nie	Nie
2. Redukcja nierówności w dochodach na jednego mieszkańca jednostki samorządu	Nie	Nie	Tak
3. Zwiększenie ogólnego poziomu usług publicznych	Tak	Nie	Fakultatywnie
4. Wyrównanie warunków dostarczania usług publicznych	Tak	Tak	Fakultatywnie
5. Zwiększenie poziomu dostarczania wybranych usług publicznych	Tak	Nie	Fakultatywnie
6. Wyrównanie warunków dostarczania wybranych usług publicznych	Tak	Tak	Fakultatywnie
7. Korekta korzyści z tzw. efektów zewnętrznych	Tak	Tak	Nie

Źródło: R. A. Musgrave, P. B. Musgrave, *Public Finance in Theory and Practice*, McGraw-Hill Book Company, Fourth Edition, 1973, s. 543.

czeniu z celem drugim, kiedy centralnie gromadzone podatki przekazywane są do budżetów samorządowych zgodnie z kryterium zapotrzebowania finansowego, mierzonego np. wysokością dochodów własnych na jednego mieszkańca. Takiego rodzaju dotacja może mieć charakter ogólny i nie wymaga współfinansowania. Wszystkie pozostałe cele wymienione w tabeli opierają się na konieczności współfinansowania, które pozwala osiągnąć cele dotowania przy zaangażowaniu przez władze państwowe niższych środków własnych. Powody, dla których różnicuje się stopień współfinansowania, zależą od celów polityki dotacji. Mogą one odnosić się do ogólnego poziomu usług publicznych, do warunków, na jakich usługi są dostarczane lub do niwelowania efektów zewnętrznych.

3. ARGUMENTY ZA I PRZECIW WYRÓWNUJĄCEJ FUNKCJI DOTACJI

W literaturze jest przedstawianych wiele argumentów za i przeciw dotowaniu jednostek samorządu terytorialnego, jak i stopnia wyrównywania finansowego. Spotkać można również argument, że system dochodów

własnych powinien być tak skonstruowany, aby dotacje o charakterze ogólnym nie były potrzebne. Jednak w praktyce okazuje się to niemożliwe i wynika przede wszystkim z licznych cech podatków lokalnych⁸. Tradycyjne argumenty za i przeciw wyrównującą funkcją dotacji zawiera tab. 3.

Tabela 3

Argumentacja za i przeciw wyrównującej funkcji dotacji

Argumenty za wyrównującą funkcją dotacji	Argumenty przeciw dotacjom
1. Równość pozioma-każdy powinien mieć dostęp do tych samych usług za tą samą cenę, w gminie biedniejszej płacono by większe podatki, aby mieć dostęp do tych samych usług	1. Konflikt z najbardziej efektywną rynkową alokacją kapitału. Dotacje zaburzają naturalny układ zróżnicowania cen
2. Powstrzymywanie niepożądanych migracji, które mogą prowadzić do pogorszenia efektywności gospodarki oraz większych problemów społecznych, np. emigracja bogatszej ludności może doprowadzić do upadku gminy	2. Konflikt z autonomią lokalną – większy udział dotacji w dochodach obniża niezależność finansową 3. Zniechęcenie do rozwoju ekonomicznego
3. Przeciwdziałanie nieefektywnej lokalizacji przedsiębiorstw (rywalizacja gmin w stwarzaniu korzystnych warunków do inwestowania)	
4. Zapobieganie niekorzystnym efektom zewnętrznym	

Źródło: D. King, *Fiscal Tiers: The Economics of Multi Level Government*, Allen & Unwin, Londyn 1984, s. 33.

Dotacje z budżetu państwa dla jednostek samorządu terytorialnego mogą przybierać bardzo różne konstrukcje, bardzo różnorodna jest też terminologia zarówno w literaturze, jak i rozwiązaniach praktycznych. Konstrukcja dotacji zależy od funkcji, jakie przypisuje się danemu rodzajowi transferu. Konsekwencje ekonomiczne transferów mogą mieć jednak zarówno charakter zamierzony, jak i niezamierzony przez dotującego. Decydując o systemie dotowania samorządu terytorialnego, jak i o konstrukcji poszczególnych transferów, należy pamiętać o szerokich możliwościach osiągania przez dotującego określonych celów i zachowań jednostek samorządu, przez wykorzystanie różnorodnych elementów składających się na konstrukcję dotacji.

⁸ P. Swianiewicz, *System subwencji dla gmin*, „Samorząd Terytorialny” 1992, s. 49.

Jednym z elementów budzących wiele sporów wśród ekonomistów jest zakres i formy wyrównywania finansowego w związku z konsekwencjami, które powoduje polityka wyrównywania. Spór ten nie będzie w najbliższym czasie rozstrzygnięty, a polityka wyrównywania w systemach dotowania samorządu terytorialnego zależeć powinna od konkretnych uwarunkowań danego kraju.

Beata Guziejewska

TYOLOGY OF TRANSFERS FROM STATE BUDGET INTO SELF-GOVERNMENT BUDGETS AND THEIR OBJECTIVES

The problems of intergovernmental fiscal relations have been recognized for many years. The consequence of this is a wide range of different kinds of transfers from state budget into self-government budgets. The article describes the typology of those grants and suggests some conclusions what grants are appropriate for what objectives.