

MACIEJ TURAŁA**Katedra Zarządzania Miastem i Regionem****Wydział Zarządzania****Uniwersytet Łódzki****MECHANIZM RÓWNOWAŻENIA DOCHODÓW JEDNOSTEK SAMORZĄDU
TERYTORIALNEGO A KOHEZJA TERYTORIALNA
I AUTONOMIA FINANSOWA SAMORZĄDÓW****1. Mechanizm równoważenia dochodów gmin**

Jednostki samorządu terytorialnego w Polsce finansowane są za pomocą złożonego systemu dochodów, na który składają się zarówno tzw. dochody własne jak również transfery z budżetu państwa w postaci m.in. subwencji ogólnych i dotacji celowych. System dochodów jednostek samorządu terytorialnego funkcjonujący w Polsce oparty jest na centralnej regulacji w zakresie zarówno podatków (w tym lokalnych) jak i przyznawanych subwencji ogólnych (Owsiak 2005, str. 447).

W polskim systemie finansowania samorządu terytorialnego mechanizm równoważenia dochodów zawiera się w systemie subwencji ogólnej, a precyzyjniej – w jej części wyrównawczej i równoważącej. Obie te części wpisują się w ten mechanizm, choć w różny sposób. Szczegółowe zasady obliczania części wyrównawczej oraz części równoważącej subwencji ogólnej określa ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2003 r., nr 203, poz. 1966).

Rola subwencji ogólnych w finansowaniu polskich samorządów jest znaczna. W 2009 roku kwoty uzyskanych przez j.s.t. dochodów z tytułu subwencji ogólnej oraz udziały subwencji ogólnej w dochodach ogółem wynosiły odpowiednio (Ministerstwo Finansów 2010):

- w gminach, z uwzględnieniem powiatów grodzkich: 33,29 mld zł (28,90% dochodów ogółem);
- w powiatach: 9,21 mld zł (45,86% dochodów ogółem);
- w województwach samorządowych: 2,79 mld zł (14,28% dochodów ogółem).

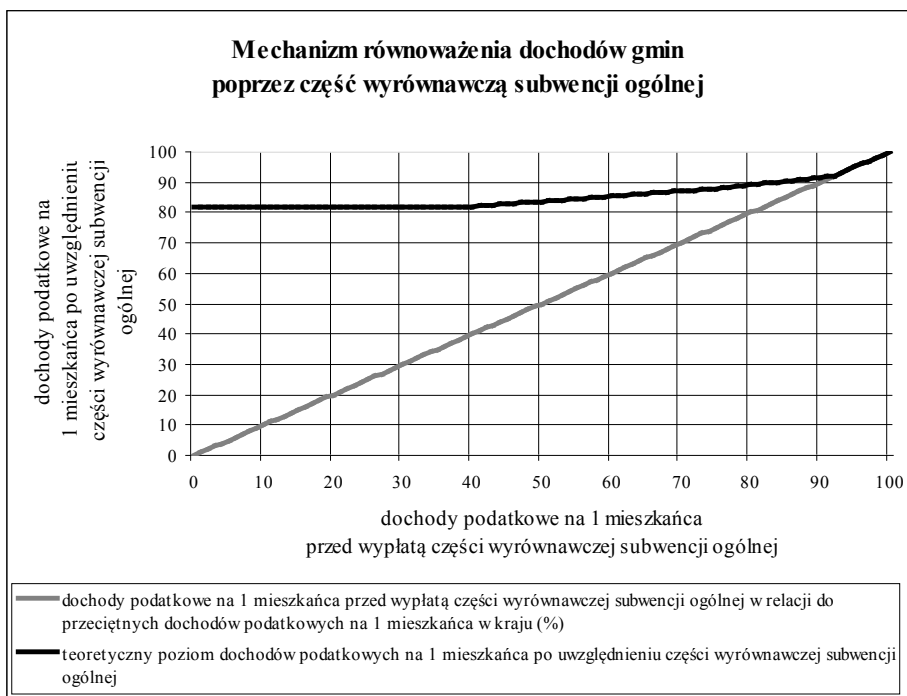
Wysokość subwencji planowanych na 2011 r. wynosi 35,08 mld zł dla gmin i powiatów grodzkich, 10,01 mld zł dla powiatów i 2,48 mld zł dla województw samorządowych (Ministerstwo Finansów 2011).

Część wyrównawcza subwencji ogólnej służy przede wszystkim ochronie jednostek najsłabszych ekonomicznie, podnosząc dochody tych jednostek, których tzw. dochody podatkowe (czyli dochody z tytułu wybranych podatków lokalnych, opłat i udziału jednostek samorządowych w podatkach dochodowych) w przeliczeniu na jednego mieszkańca są mniejsze niż przeciętne (Strzelecki i in. 2008, str. 261). Część wyrównawcza finansowana jest z budżetu państwa.

Zgodnie z ustawą o dochodach jednostek samorządu terytorialnego na część wyrównawczą subwencji ogólnej składają się dwie kwoty – podstawowa i uzupełniająca. Kwotę podstawową otrzymują te gminy, w których tzw. dochody podatkowe (czyli

dochody z podatków lokalnych z wyłączeniem podatku od spadków i darowizn, powiększone o dochody z opłaty skarbowej, opłaty eksploatacyjnej i udziały w podatkach dochodowych) na jednego mieszkańca są mniejsze od 92% przeciętnych dochodów podatkowych na jednego mieszkańca w kraju. Wyrównanie w ramach kwoty podstawowej jest znaczące i może sięgać nawet 80% różnicy między przeciętnymi dochodami podatkowymi *per capita* a poziomem tych dochodów w danej gminie. Wykres 1. pokazuje jak znacząco część wyrównawcza spłaszcza różnice w dochodach z tytułu podatków i niektórych opłat lokalnych pomiędzy gminami – po uwzględnieniu jej oddziaływania gminy dysponują co najmniej dochodami odpowiadającymi 81,57% przeciętnych dochodów podatkowych na jednego mieszkańca.

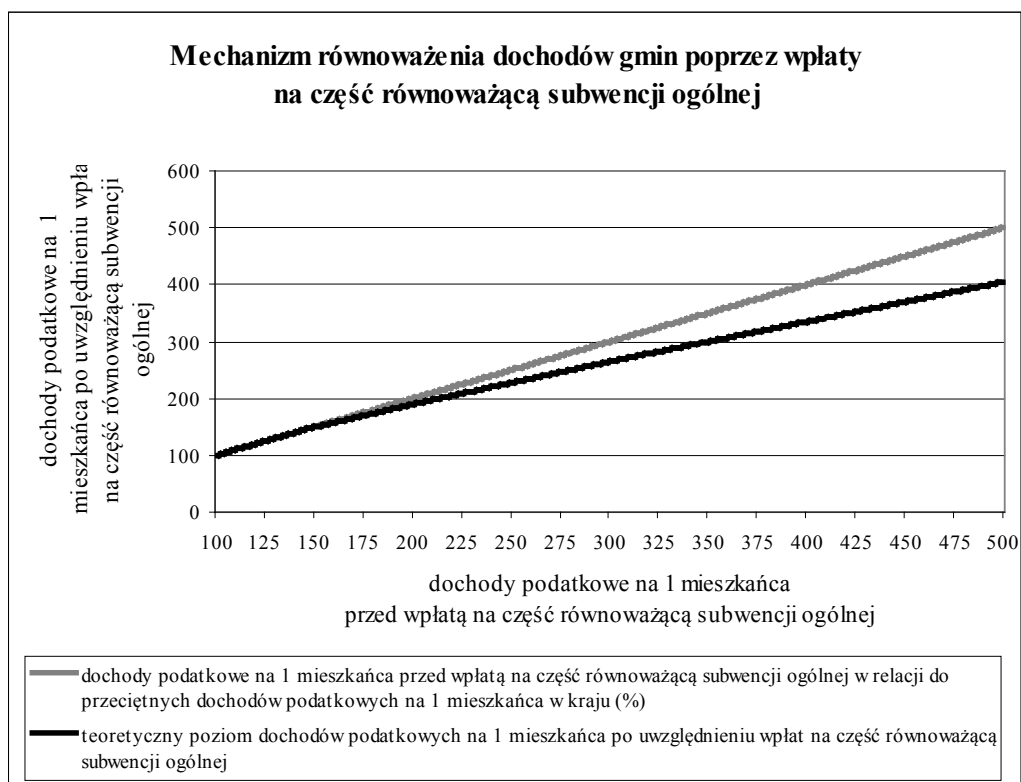
Z drugiej strony część równoważąca subwencji ogólnej służy dalszemu wyrównywaniu różnic w dochodach pomiędzy j.s.t., przy czym w ramach tej części subwencji ogólnej zaobserwować można przepływy środków pomiędzy jednostkami terytorialnymi – wypłaty finansowane są bowiem z wpłat jednostek uzyskujących ponadprzeciętnie wysokie dochody podatkowe (w przeliczeniu na jednego mieszkańca). Innymi słowy – podniesienie dochodów jednych jednostek odbywa się kosztem obniżenia dochodów innych samorządów. Rys. 2. pokazuje siłę, z jaką wpłaty na część równoważącą subwencji ogólnej obniżają dochody tych samorządów, które uzyskują ponadprzeciętnie wysokie dochody podatkowe.



Rys. 1. Mechanizm równoważenia dochodów gmin przez część wyrównawczą subwencji ogólnej

Źródło: opracowanie własne.

Biorąc pod uwagę powyższe stwierdzenia, łączne kwoty subwencji, które przytoczone zostały w punkcie 1., mówią niewiele o sile oddziaływania mechanizmu równoważenia dochodów na autonomię finansową i potencjał finansowy poszczególnych jednostek samorządowych, szczególnie jeśli wziąć pod uwagę to, że znaczna część subwencji ogólnej wypłacana jest w ramach części oświatowej, która z punktu widzenia równoważenia dochodów jest w zasadzie neutralna. Tabela 1. pokazuje relacje między łącznymi dochodami z tytułu subwencji ogólnej a dochodami z tytułu jej części wyrównawczej i równoważącej, z uwzględnieniem wpłat na część równoważącą.



Rys. 2. Mechanizm równoważenia dochodów gmin przez wpłaty na część równoważącą subwencji ogólnej

Źródło: opracowanie własne.

Wysokość dochodów gmin i miast na prawach powiatu z tytułu części wyrównawczej subwencji ogólnej ma wynieść w 2011 r. 6,00 mld zł, natomiast dochody z tytułu części równoważącej – 0,96 mld zł. Z drugiej zaś strony przewidywane na 2011 r. wpłaty gmin i miast na prawach powiatu na finansowanie części równoważącej mają wynieść 1,60 mld zł.

Z punktu widzenia mechanizmu równoważenia dochodów kluczowe znaczenie mają miasta na prawach powiatu, które mają w 2011 r. otrzymać część wyrównawczą subwencji ogólnej w kwocie nieco ponad 40 mln zł (0,7% wszystkich transferów z tego tytułu do

budżetów j.s.t.). Zupełnie inaczej prezentują się dane dotyczące wypłat w ramach części równoważącej subwencji ogólnej, gdzie miasta na prawach powiatu otrzymają środki w kwocie 0,52 mld zł (54% ogółu tych transferów), przy jednoczesnym obowiązku dokonania wpłat na część równoważącą w kwocie 0,98 mld zł (61% ogółu wpłat z tego tytułu). Znaczenie pozostałych miast jest wyraźnie mniejsze, przynajmniej jeśli chodzi o kwoty bezwzględne części równoważącej subwencji ogólnej – dochody z tytułu części wyrównawczej subwencji ogólnej dla 302 gmin miejskich zaplanowano w kwocie 0,36 mld zł, dochody z tytułu części równoważącej subwencji ogólnej – na kwotę 0,17 mld zł, przy jednoczesnym obowiązku wpłat w wysokości 0,39 mld zł.

Tabela 1. Dochody z tytułu części wyrównawczej i równoważącej subwencji ogólnej planowane na 2011r.

dane za 2011 r. (w mln zł)	łącznie dochody z tytułu subwencji ogólnej	w tym:		
		- dochody z tyt. części wyrównawczej	- dochody z tyt. części równoważącej	- wpłaty na część równoważącą
gminy i miasta na prawach powiatu, w tym:	35 081,1	6 002,6	962,6	1 603,8
- miasta na prawach powiatu	6 830,7	40,7	521,9	984,4
- gminy miejskie	8 568,0	359,5	171,9	391,4
- gminy wiejskie oraz miejsko-wiejskie	19 682,4	5 602,4	268,8	228,0

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Ministerstwo Finansów, *Roczne kwoty subwencji, wpłat i udziałów w PIT dla poszczególnych gmin, powiatów i województw na 2011 r.*, Biuletyn Informacji Publicznej Ministerstwa Finansów, 2011.

2. Autonomia finansowa jednostek samorządu terytorialnego

Zagadnienie autonomii finansowej jednostek samorządu terytorialnego wiąże się bezpośrednio z kwestiami decentralizacji państwa (w szczególności administracji i finansów publicznych). W literaturze często można spotkać stwierdzenia, że znacząca decentralizacja w zakresie realizowanych zadań (a co za tym idzie także w zakresie dochodów i wydatków publicznych) jest korzystna i pożądana gdyż podnosi efektywność, z jaką władze publiczne alokują dostępne zasoby dla zaspakajania potrzeb zbiorowych oraz indywidualnych mieszkańców (Guziejewska 2010, str. 126).

Decentralizację można mierzyc np. poprzez analizę udziału wydatków realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego w PKB, lub poprzez bezpośrednie ich odniesienie do wydatków realizowanych na szczeblu centralnym. Analiza taka niewiele jednak mówi o faktycznej autonomii finansowej tych jednostek, gdyż nie uwzględnia struktury zarówno dochodów jak również realizowanych wydatków.

O faktycznej roli odgrywanej przez jednostki samorządu terytorialnego w życiu społecznym i gospodarczym świadczy, oprócz znacznego udziału tych jednostek w wydatkach sektora publicznego, także zakres ich autonomii finansowej.

Najprostszą metodą pomiaru poziomu autonomii finansowej samorządu terytorialnego jest analiza struktury dochodów j.s.t. Takie podejście prezentuje m.in. OECD (OECD 2001), która uznaje, że o autonomii decydują przede wszystkim dochody podatkowe, które jednak nie zapewniają autonomii w równym stopniu. O autonomii w większym stopniu decydują te, nad którymi samorzady sprawują w większym stopniu władztwo podatkowe, kontrolując w szerszym zakresie przynajmniej niektóre z elementów konstrukcji tych podatków. Zdecydowanie mniejsze znaczenie dla zapewnienia autonomii samorządów posiadają transfery z budżetu państwa, przy czym OECD wskazuje na istotną różnicę pomiędzy transferami o charakterze ogólnym (tzw. *general-purpose grants*; w Polsce ich odpowiednikiem jest subwencja ogólna) i transferami opartymi o wielkość wydatków realizowanych na wybrane cele (tzw. *specific grants*; w Polsce ich odpowiednikiem są dotacje celowe). O ile te pierwsze zapewniają większą swobodę w realizacji wydatków i są jednocześnie w mniejszym stopniu uznaniowe a w większym oparte na mierzalnych, obiektywnych kryteriach przyznawania, o tyle te drugie charakteryzują się znacznym stopniem uznaniowości i mogą być uznane za najbardziej restrykcyjną, z punktu widzenia autonomii finansowej, formę finansowania.

Pełna ocena autonomii finansowej powinna, jak się wydaje, obejmować dwa wymiary – obejmując oprócz strony dochodowej również stronę wydatkową funkcjonowania samorządu. Analiza autonomii wydatkowej sprawia nieco więcej trudności niż analiza autonomii dochodowej. Aby ją przeprowadzić należy przypisać wszystkie realizowane przez samorząd wydatki do jednej z co najmniej trzech kategorii: zadań fakultatywnych, o których realizacji w pełni decyduje samorząd; zadań obligatoryjnych, których obowiązek realizacji narzucony jest przez prawo, które jednak można określić jako ramowe, nie przesądzające w szczególności o zakresie koniecznych działań, ich formie itp.; zadań obligatoryjnych, w przypadku których prawo precyzyjnie określa standard i warunki świadczonych na rzecz mieszkańców usług (Oulasvirta & Turała 2009, str. 318).

Zdecydowanie najprostszym miernikiem stopnia autonomii finansowej jest udział dochodów własnych w dochodach ogółem – to dochody własne w największym stopniu świadczą o posiadanej niezależności i faktycznej samorządności. Mechanizm równoważenia dochodów oparty jest właśnie na wysokości dochodów własnych uzyskiwanych ze źródeł podatkowych i niektórych opłat. Można wprawdzie zgłaszać pewne wątpliwości odnośnie adekwatności klasyfikacji niektórych tytułów dochodowych jako dochodów własnych (chodzi przede wszystkim o udziały w podatkach dochodowych, nad którymi jednostki samorządu terytorialnego nie sprawują władztwa podatkowego w minimalnym nawet stopniu i które w związku z tym stanowią specyficzną grupę *de facto* subwencji ogólnych), niemniej jednak dla oceny siły, z jaką mechanizm równoważenia dochodów wpływa na poziom autonomii polskich samorządów, wątpliwości te można pominąć i oprzeć analizę na ogóle dochodów własnych.

Z punktu widzenia analizy wpływu wywieranego przez mechanizm równoważenia dochodów na poziom autonomii kluczowe wydają się dwie kwestie. Po pierwsze, konieczność przekazania przez niektóre, uzyskujące ponadprzeciętnie wysokie dochody podatkowe, jednostki części środków uzyskanych z tytułu podatków i opłat lokalnych oraz udziałów w podatkach dochodowych do budżetu państwa. Jest to regulacja, która prowadzi do obniżenia poziomu autonomii finansowej samorządów. Z drugiej natomiast strony, uzyskane w ramach części wyrównawczej i równoważącej subwencji ogólnej dochody w pewnym stopniu podnoszą autonomię finansową dochodową i, potencjalnie, także

autonomię finansową wydatkową, jako że samorządy nie są formalnie zobligowane do wydania ich na z góry określone cele.

Część wyrównawcza subwencji ogólnej podnosi dochody w siedmiu na każde osiem gmin w Polsce. W 2008 r. część wyrównawczą otrzymało 2158 gmin, rok później – 2175 gmin. Część równoważąca subwencji ogólnej zwiększa dochody w dwóch trzecich polskich gmin, powodując jej jednoczesny spadek w około osiemdziesięciu jednostkach.

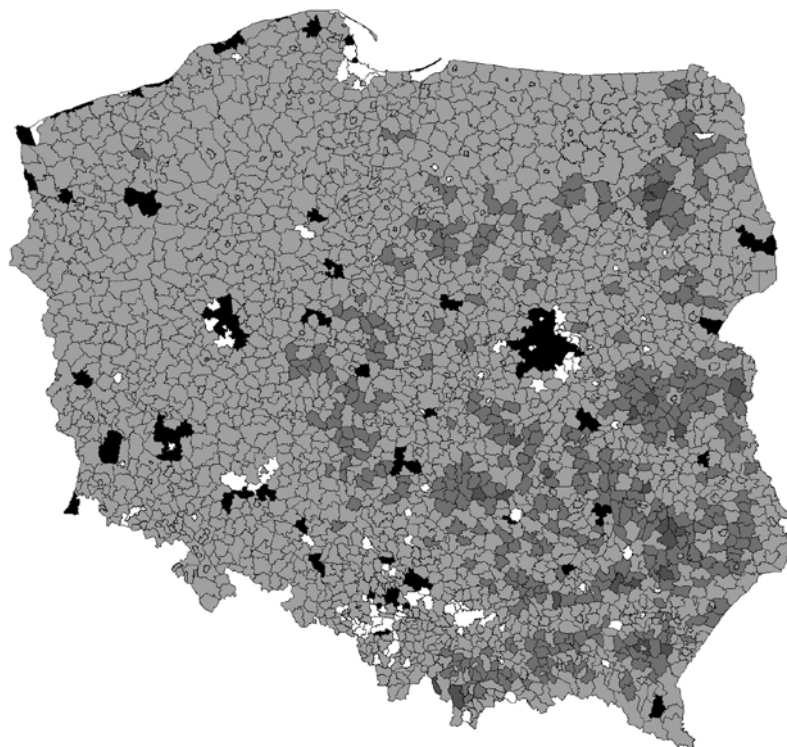
Szczegółowe dane dotyczące oddziaływania części wyrównawczej i równoważącej subwencji ogólnej na poziom autonomii finansowej przedstawia Tabela 2 oraz Mapa 1.

Tabela 2. Oddziaływanie części wyrównawczej i części równoważącej subwencji ogólnej na poziom autonomii finansowej gmin w Polsce

		2008		2009	
		ilość gmin	odsetek gmin	ilość gmin	odsetek gmin
Część wyrównawcza subwencji ogólnej	wzrost autonomii	2158	87,1	2175	87,8
	poziom autonomii bez zmian	320	12,9	303	12,2
	Ogółem	2478	100,0	2478	100,0
Część równoważąca subwencji ogólnej	wzrost autonomii	1644	66,3	1648	66,5
	poziom autonomii bez zmian	755	30,5	745	30,1
	spadek autonomii	79	3,2	85	3,4
	Ogółem	2478	100,0	2478	100,0
Część wyrównawcza i równoważąca (łącznie) subwencji ogólnej	wzrost autonomii, w tym:	2297	92,7	2297	92,7
	subwencja stanowi nie więcej niż 50% dochodów wł.	1418	57,2	1220	49,2
	subwencja stanowi ponad 50% i nie więcej niż 100% dochodów wł.	651	26,3	692	27,9
	subwencja stanowi ponad 100% i nie więcej niż 150% dochodów wł.	190	7,7	278	11,2
	subwencja stanowi ponad 150% i nie więcej niż 200% dochodów wł.	35	1,4	83	3,3
	subwencja stanowi ponad 200% i nie więcej niż 250% dochodów wł.	2	0,1	21	0,8
	subwencja stanowi ponad 250% dochodów wł.	1	0,0	3	0,1
	poziom autonomii bez zmian	102	4,1	96	3,9
	spadek autonomii	79	3,2	85	3,4

		2008		2009	
		ilość gmin	odsetek gmin	ilość gmin	odsetek gmin
Część wyrównawcza subwencji ogólnej	wzrost autonomii	2158	87,1	2175	87,8
	poziom autonomii bez zmian	320	12,9	303	12,2
	Ogółem	2478	100,0	2478	100,0

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Głównego Urzędu Statystycznego (Bank Danych Lokalnych) oraz Ministerstwa Finansów.



Mechanizm równoważenia dochodów a autonomia finansowa 2009

- wzrost autonomii - subwencja stanów i ponad 200% i nie w więcej niż 300% doch. w ł.
- wzrost autonomii - subwencja stanów i ponad 100% i nie w więcej niż 200% doch. w ł.
- wzrost autonomii - subwencja stanów i nie w więcej niż 100% doch. w ł.
- poziom autonomii bez zmian
- spadek autonomii

Mapa 1. Wpływ mechanizmu równoważenia dochodów na autonomię finansową gmin

Źródło: opracowanie własne.

Mapa 1 przedstawia dane o relacji części wyrównawczej i równoważącej subwencji ogólnej do dochodów własnych. Relacja ta wyrażona wzorem (1) może być określona jako indeks wpływu mechanizmu równoważenia dochodów na autonomię.

$$(1) IWA_i = \frac{SW_i + SR_i}{DW_i} \times 100\%, \text{ gdzie:}$$

- IWA_i – indeks wpływu na autonomię finansową w i-tej gminie;
- SW_i – część wyrównawcza subwencji ogólnej otrzymanej przez i-tą gminę;
- SR_i – saldo części równoważącej otrzymanej przez i-tą gminę i wpłat na część równoważącą subwencji ogólnej dokonanych przez i-tą gminę;
- DW_i – dochody własne w i-tej gminie;

W celu obliczenia syntetycznego indeksu wpływu na autonomię, który obrazowałby sytuację we wszystkich gminach należy częściowe wskaźniki zważyć posługując się, na przykład, liczbą mieszkańców danej gminy:

$$(2) IWA = \sum_{i=1}^n IWA_i \times \frac{L_i}{L}, \text{ gdzie:}$$

- IWA – syntetyczny indeks wpływu na autonomię;
- L_i – liczba mieszkańców i-tej gminy;
- L – liczba mieszkańców Polski;

Powyższy indeks osiągnął wartość 19,75% w roku 2008 i 23,90% w roku 2009, co pokazuje, że obowiązujący w Polsce mechanizm równoważenia dochodów ma istotny wpływ na poziom autonomii finansowej j.s.t. i ich zdolność do realizacji przypisanych im zadań.

3. Mechanizm równoważenia dochodów a kohezja terytorialna

Spójność terytorialna jest pojęciem złożonym, nie w pełnym stopniu zdefiniowanym. Jak zauważa R. Camagni pojęcie spójności terytorialnej pozostaje niejasne i wymaga uporządkowania i proponuje definicję, zgodnie z którą spójność terytorialna powinna być postrzegana jako przestrzenny / terytorialny wymiar zrównoważonego rozwoju (Camagni, 2006). Szóste sprawozdanie w sprawie postępów w dziedzinie spójności gospodarczej i społecznej definiuje spójność terytorialną jako „harmonijny i zrównoważony rozwój wszystkich obszarów poprzez odwołanie się do ich terytorialnych cech i zasobów” (Komisja Europejska, 2009).

Spójność terytorialna jest zjawiskiem trudno mierzalnym. Nie jest możliwe wskazanie krótkiej listy uniwersalnych ilościowych wskaźników, które pozwoliłyby na pomiar zdolności poszczególnych terytoriów do harmonijnego rozwoju w wymiarze społecznym, ekonomicznym, środowiskowym i przestrzennym (szczególnie w zakresie dostępności komunikacyjnej) na terenie całej Unii Europejskiej. Jest to spowodowane z jednej strony złożoną naturą opisywanego pojęcia, a z drugiej strony daleko idącymi różnicami w zakresie lokalnych warunków pomiędzy poszczególnymi krajami czy nawet regionami w Europie (por. Camagni, 2006).

W niniejszym artykule została podjęta próba uchwycenia potencjału do spójnego terytorialnie rozwoju na poziomie najmniejszych jednostek samorządu terytorialnego – gmin. Zważywszy na fakt znacznego zapóźnienia Polski, szczególnie w zakresie wyposażenia infrastrukturalnego, przyjęto założenie, że względnie dobrym i jednocześnie prostym wskaźnikiem będzie zdolność j.s.t. do realizacji inwestycji, które pozwalają budować fundamenty rozwoju we wszystkich wymiarach objętych przez spójność terytorialną. W związku z tym dalsza analiza wpływu mechanizmu równoważenia dochodów na zdolność do osiągnięcia kohezji terytorialnej oparta została na analizie możliwości finansowania inwestycji w gminach.

Mechanizm równoważenia dochodów może oddziaływać na poszczególne jednostki samorządu terytorialnego na następujące sposoby:

1. zwiększając dostępną kwotę wolną na inwestycje (KWI – rozumianą jako nadwyżka dochodów ogółem nad sumą wydatków bieżących i nieinwestycyjnych wydatków majątkowych), przy czym możliwe są trzy sytuacje:
 - a. w niektórych przypadkach spowoduje to dalszy wzrost kwoty wolnej na inwestycje;
 - b. w szczególnych przypadkach w wyniku oddziaływania mechanizmu równoważącego j.s.t. uzyskają tego typu nadwyżkę w miejsce niedoboru środków na inwestycje;
 - c. w innych przypadkach mechanizm równoważący będzie zmniejszał skalę istniejących niedoborów;
2. zmniejszając dostępną kwotę wolną, co doprowadzić może do:
 - a. zmniejszenia wielkości środków dostępnych na inwestycje;
 - b. pozbawienia danej j.s.t. środków na inwestycje i zastąpienie kwoty wolnej niedoborem środków;
 - c. dalszego pogłębienia niedoboru środków na inwestycje.

Tabela 3 prezentuje ile z polskich gmin należy do poszczególnych kategorii wymienionych powyżej. Jak widać mechanizm równoważenia dochodów z tego punktu widzenia działa jednostronnie – podnosząc zdolność j.s.t. do finansowania inwestycji. W 2008 roku zaledwie w 79 gminach mechanizm ten doprowadził do spadku dostępnej na inwestycje kwoty wolnej, z czego w dwóch przypadkach spowodował pojawienie się niedoboru środków na inwestycje (Bogatynia, pow. zgorzelecki; Polkowice, pow. polkowicki) a w jednym przypadku spowodował dalsze pogłębienie niedoborów (gmina Orzysz w powiecie piskim). W roku 2009 przypadków negatywnego oddziaływania było nieco więcej, tj. 85, z czego trzy gminy utraciły w wyniku oddziaływania tego mechanizmu nadwyżkę środków (Dobrzeń Wielki, pow. opolski; Polkowice, pow. polkowicki; Stare Babice, pow. warszawski zachodni), a jedna zanotowała pogłębienie niedoboru (Łeba, pow. lęborski).

Tabela 3. Ilość gmin wg typów oddziaływania mechanizmu równoważenia dochodów na potencjał osiągnięcia spójności terytorialnej

	2008		2009	
	ilość gmin	odsetek gmin	ilość gmin	odsetek gmin
gmina typu 1a - dalszy wzrost KWI	2387	96,3	2353	95,0
gmina typu 1b - zastąpienie niedoboru KWI nadwyżką	10	0,4	26	1,0
gmina typu 1c - zmniejszenie niedoboru KWI	2	0,1	14	0,6
gmina typu 2a - zmniejszenie KWI	76	3,1	81	3,3
gmina typu 2b - zastąpienie nadwyżki KWI niedoborem	2	0,1	3	0,1
gmina typu 2c - pogłębienie niedoboru KWI	1	0,0	1	0,0
Ogółem	2478	100,0	2478	100,0

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Głównego Urzędu Statystycznego (Bank Danych Lokalnych) oraz Ministerstwa Finansów.

W przypadku pojedynczej gminy dla oszacowania wpływu, jaki na zdolność do harmonijnego i zrównoważonego rozwoju wywiera mechanizm równoważenia dochodów można posłużyć się wzorem:

$$(3) IWZK_i = \frac{\Delta KWI_i}{DO_i} \times 100\% , \text{ gdzie:}$$

- $IWZK_i$ – indeks wpływu na zdolność kohezyjną w i-tej gminie;
- ΔKWI_i - zmiana kwoty wolnej na inwestycje w i-tej gminie w wyniku oddziaływania mechanizmu równoważenia dochodów;
- DO_i - dochody ogółem w i-tej gminie;

Aby obliczyć syntetyczny indeks wpływu na zdolność kohezyjną dla wszystkich gmin należy cząstkowe wskaźniki zważyć posługując się, tak jak uprzednio, liczbą mieszkańców danej gminy. Można wtedy zastosować następujący wzór:

$$(4) IWZK = \sum_{i=1}^n IWZK_i \times \frac{L_i}{L} , \text{ gdzie:}$$

- $IWZK$ – syntetyczny indeks wpływu na zdolność kohezyjną;
- L_i – liczba mieszkańców i-tej gminy;
- L – liczba mieszkańców Polski;

Wskaźnik $IWZK$ obliczony dla 2008 r. wynosi 5,95%. Jego wartość dla 2009 r. wynosi 6,55%. Wartości te wskazują na umiarkowanie pozytywny wpływ mechanizmu

równoważenia dochodów na zdolność polskich gmin do finansowania inwestycji i, co za tym idzie, do harmonijnego i zrównoważonego rozwoju.

4. Zakończenie

Funkcjonowanie mechanizmu równoważającego dochody jest wynikiem występujących w przestrzeni różnicowań w potencjale gospodarczym i społecznym, które prowadzą do często znaczących różnic w zdolności poszczególnych j.s.t. do gromadzenia dochodów własnych. Co ważne, różnice te nie zawsze wynikają z różnic w efektywności zarządzania daną jednostką, a często wynikają z uwarunkowań geograficznych, historycznych czy nawet kulturowych. W celu zapewnienia wszystkim obywatelom równego dostępu do przynajmniej pewnego, minimalnego poziomu usług i dóbr publicznych państwo wprowadza mechanizm redystrybucji dochodów pomiędzy samorządami.

Mechanizm ten ma za zadanie wyposażyć mniej zamożne jednostki w środki wystarczające na realizację kluczowych zadań na określonym poziomie. Dobrze jeśli udaje się to uzyskać unikając jednoczesnego demotywuacyjnego wpływu mechanizmu redystrybucji na jednostki najefektywniejsze.

Omawiany w niniejszym artykule mechanizm równoważenia dochodów pomiędzy j.s.t. można uznać za umiarkowanie silny. Jest to mechanizm nakierowany przede wszystkim na podnoszenie dochodów jednostek mniej zamożnych. Oddziaływanie polegające na ograniczaniu czy raczej odbieraniu części dochodów własnych jest ograniczone, choć z pewnością w konkretnych przypadkach odczuwane bardzo boleśnie przez władze lokalne.

Szans na podnoszenie autonomii finansowej samorządu oraz zwiększanie zdolności gmin do spójnego w wymiarze społecznym, gospodarczym i terytorialnym rozwoju, należy poszukiwać raczej w umacnianiu zdolności polskiej gospodarki do rozwoju (co przełoży się na większe wpływy także do lokalnych budżetów) niż w rozmaitych korektach mechanizmu finansowania j.s.t. Z tego punktu widzenia jednym z kluczowych działań władz centralnych powinno być ograniczanie deficytu finansów publicznych i długu publicznego – jest to czynnik, który w średnim i długim okresie może zredukować potencjał rozwojowy Polski, a tym samym także jednostek samorządowych, do zera, powodując coraz większy drenaż środków na obsługę długu.

5. Literatura

1. Camagni R. (2006), *The rationale for territorial cohesion and the place of territorial development Policies In the European Model of Society*, w: Faludi A. (red.), *Territorial Cohesion and the European Model of Society*, Lincoln Institute of Land Policy, 2007.
2. Główny Urząd Statystyczny, *Bank Danych Lokalnych*, <http://stat.gov.pl>.
3. Guziejewska B. (2010): *Finanse publiczne wobec wyzwań globalizacji*, Poltext, Warszawa.
4. Komisja Europejska (2008), *Green Paper on Territorial Cohesion. Turning territorial diversity into strength*, Bruksela.
5. Komisja Europejska (2009), *Szóste sprawozdanie w sprawie postępów w dziedzinie spójności gospodarczej i społecznej*, Bruksela.
6. Ministerstwo Finansów (2010): *Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2009 r. – informacja o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego*, Rada Ministrów, Warszawa.

7. Ministerstwo Finansów (2011): *Roczne kwoty subwencji, wpłat i udziałów w PIT dla poszczególnych gmin, powiatów i województw na 2011 r.*, Biuletyn Informacji Publicznej Ministerstwa Finansów, 2011.
8. OECD (2001): *Fiscal design cross levels of government – summary note*, OECD, Paryż.
9. Oulasvirta L., Turała M. (2009): *Financial autonomy and consistency of central government policy towards local governments*, International Review of Administrative Sciences, vol. 75, no. 2, Sage Publications Ltd.
10. Owsiak S. (2005): *Finanse publiczne – teoria i praktyka*, PWN, Warszawa.
11. Strzelecki Z. (red.) (2008): *Gospodarka regionalna i lokalna*, PWN, Warszawa.

Streszczenie

Miarą autonomii finansowej dochodowej jednostek samorządu terytorialnego jest przede wszystkim poziom dochodów własnych względem ogółu uzyskiwanych dochodów. Istotne znaczenie ma także struktura dochodów własnych – różne kategorie dochodów niosą ze sobą inne potencjały autonomii wynikające bezpośrednio ze zróżnicowania poziomu władztwa jednostek samorządu terytorialnego nad poszczególnymi kategoriami dochodów (Oulasvirta & Turała 2009).

Znaczny poziom autonomii finansowej jest niezbędny dla poprawnego funkcjonowania samorządu terytorialnego z punktu widzenia zdolności do wykonywania zadań własnych. W szerszym ujęciu można także argumentować, że wysoki poziom autonomii, zapewniający większą swobodę w określaniu celów i formułowaniu zadań, jest konieczny dla osiągnięcia kohezji terytorialnej.

Zielona Księga Komisji Europejskiej z 2008 r. ws. kohezji terytorialnej zainicjowała dyskusję nad tym, jak najlepiej należy rozumieć termin 'kohezja terytorialna' (Komisja Europejska 2008). W wyniku szerokiej debaty uzgodniono, że kohezja terytorialna jest zjawiskiem wielowymiarowym, które oznacza harmonijny i zrównoważony rozwój różnych obszarów, uwzględniający zarówno aspekty społeczne jak i gospodarcze.

Celem proponowanego referatu jest analiza funkcjonującego w Polsce mechanizmu równoważenia dochodów jednostek samorządu terytorialnego z punktu widzenia wpływu, jaki mechanizm ten wywiera na poziom autonomii finansowej z jednej strony i zdolności jednostek terytorialnych do harmonijnego i zrównoważonego rozwoju (czyli osiągnięcia spójności terytorialnej) z drugiej strony.

Słowa kluczowe: finanse samorządu terytorialnego, mechanizm równoważenia dochodów, autonomia finansowa samorządu, kohezja terytorialna.

INCOME EQUALISATION MECHANISM FOR LOCAL GOVERNMENTS WITH REGARDS TO THEIR FINANCIAL AUTONOMY AND TERRITORIAL COHESION

Summary

The share of own incomes in total incomes is the most frequently used measure of financial autonomy of local governments. The structure of own incomes is also of major significance as various types of incomes provide local governments with varying potentials of autonomy, depending on the level of authority that the local governments have over various items of incomes (Oulasvirta & Turala 2009).

Large financial autonomy is necessary for the correct functioning of local governments, allowing them to perform their tasks. Taking a broader perspective may imply that the high level of financial autonomy which provides a greater freedom in setting objectives and formulating tasks is necessary for attaining territorial cohesion.

The European Commission's Green Paper on Territorial Cohesion published in 2008 has spurred a livid discussion on how to best define the term 'territorial cohesion' (European Commission 2008). A wide ranging debate led to a conclusion that territorial cohesion is a multidimensional phenomenon which implies harmonious and balanced development of various territories taking into account both social as well as economic aspects.

The article aims to analyse the income equalization mechanism which is functioning in Poland in order to ascertain what are its impacts on the level of financial autonomy of local governments and their capability to develop in a harmonious and balanced manner (in other words – their capacity for attaining territorial cohesion).

Keywords: local government finance, income equalisation mechanism, local governments' financial autonomy, territorial cohesion.

Translated by Maciej Turala

MACIEJ TURALA
Katedra Zarządzania Miastem i Regionem
Wydział Zarządzania
Uniwersytet Łódzki

