
Wstęp

Niedługo minie 25 lat działania samorządu terytorialnego w Polsce. Reformy decentralizacyjne w naszym kraju stały się jednym z ważniejszych elementów transformacji. Samorząd terytorialny, jego organizacja i finanse doczekały się szeregu bardzo ważnych i bardzo ciekawych opracowań zarówno teoretycznych, jak i empirycznych. Również niniejsza książka poświęcona jest finansom lokalnym, jednak wpisuje się ona w obszar badań mało rozpoznanych w naszej literaturze – analiz samorządu z wykorzystaniem modeli ekonomicznych. W literaturze zagranicznej mówi się o ekonomicznych analizach *fiscal federalism*, przy czym dotyczą one samorządów zarówno w krajach federalnych, jak i w unitarnych. Podobnie jak w innych analizach ekonomicznych, punktem wyjścia jest tu stworzenie modelu działania przedmiotu badania – w tym przypadku jednostki samorządu. Za pomocą tego modelu próbuje się tłumaczyć i analizować jej zachowania. Następnie uchylając kolejne założenia modelu, zbliża się go do rzeczywistości.

Zgodnie z tradycyjnymi wskazaniemii teorii finansów publicznych, alokacyjną funkcję tych finansów należy zdecentralizować zgodnie z tzw. obszarem korzyści związanym z dystrybucją dobra lub realizacją usługi. Zatem podstawowym zadaniem własnym samorządów są te zadania publiczne, które można przypisać do ich terytorium (Musgrave R. & P., 1989, s. 446). Jednak w praktyce często mamy do czynienia z sytuacją, kiedy obszar korzyści jest większy niż obszar samorządu. Fakt istnienia tych ponadlokalnych korzyści związany może być z nieprawidłowym przydziałem zadań, niezgodnym z zasadą obszaru korzyści. Wynikać to będzie również z możliwości korzystania z dóbr i usług samorządów przez mieszkańców sąsiadujących jednostek, wtedy np. gdy rezygnujemy z rejonizacji usługi – takie efekty określić można jako bezpośrednie

korzyści poziome¹. Większy obszar korzyści będzie wreszcie wynikał z wielowymiarowości publicznych zadań², gdzie obok bezpośredniego produktu, z którego korzysta konkretny konsument, można wskazać szereg rezultatów dotyczących inne niż bezpośredni użytkownik osoby. Przypisanie w procesie decentralizacji danego zadania do konkretnego szczebla samorządu odbywa się zgodnie z logiką produktu (*outputu*) oraz specyfiki jego produkcji. Stąd mamy lokalne szkoły, szpitale, przedsiębiorstwa wodno-kanalizacyjne itp. Jednocześnie rezultaty tej produkcji, mające często charakter czystych dóbr publicznych, wykraczają daleko poza produkujące je samorząd. Pośrednio lokalna produkcja oddziałuje zatem na mieszkańców całego kraju. W tym przypadku będziemy mówić o pośrednich pionowych efektach lokalnych wydatków.

Celem niniejszej pracy jest analiza zdecentralizowanego dostarczania dóbr i usług przez samorząd terytorialny, a szczególnie sytuacji, gdy występują tzw. pośrednie pionowe efekty zewnętrzne – to znaczy takie, kiedy rezultaty lokalnej produkcji oddziałują nie tylko na mieszkańców danego samorządu, ale pośrednio na mieszkańców większego obszaru (całego kraju).

Z celem tym związane są kolejne:

- analiza wpływu na politykę wydatkową samorządów klasycznych instrumentów wsparcia produkcji dóbr o ponadlokalnych korzyściach – a więc instrumentów finansowych (transferów) oraz nakazowych co do ilości i jakości dóbr dostarczanych przez samorządy,
- wskazanie mechanizmów mogących poprawić efektywność alokacyjną oraz produkcyjną w odniesieniu do tych dóbr i usług, które generują pośrednie efekty zewnętrzne.

W pracy weryfikowane będą hipotezy:

Klasyczne instrumenty pobudzania lokalnej produkcji dóbr, których obszar korzyści przekracza granice samorządu i obejmuje pośrednio mieszkańców całego kraju, prowadzą do deformacji polityki wydatkowej samorządów. Kosztem uzyskania właściwej alokacji tych dóbr jest ograniczenie korzyści z decentralizacji.

Poprawa efektywności alokacji dóbr tworzących te wydatkowe efekty zewnętrzne wymaga wprowadzenia mechanizmów koordynacji i współpracy pomiędzy władzami różnych szczebli administracji publicznej, ale również władzami tych szczebli i mieszkańcami.

Obok tego weryfikacji poddane zostaną hipotezy szczegółowe dotyczące spostrzeżeń funkcjonowania lokalnych finansów, jakie poczyniono w analizach międzynarodowych, w odniesieniu do tych finansów w Polsce. Analizowane będą następujące hipotezy:

¹ Szczegółowa klasyfikacja na bezpośrednie i pośrednie oraz poziome i pionowe efekty wydatków samorządów przeprowadzona jest w rozdziale 1.2.

² Co jest naturą mieszanych dóbr publicznych.

- dotacje, szczególnie uzyskiwane na zasadach konkursowych, powodują zniekształcenie polityki wydatkowej samorządów wobec innych niż dotowane zadań,
- subwencje inaczej niż dochody własne samorządu oddziałują na politykę wydatkową władz lokalnych (występuje tzw. efekt lepu na muchy),
- spadek dotacji lub subwencji powoduje inną co do wielkości bezwzględnej zmianę w wysokości wydatków samorządu niż analogiczny wzrost tych transferów (występuje tzw. super efekt lepu na muchy lub fiskalne zastąpienie),
- wydatki, wobec których samorzady mają mniejszą autonomię w mniejszym stopniu zależą od zmian sytuacji finansowej samorządu niż w przypadku wydatków bardziej samodzielnych,
- częstotliwość i wielkość zmian w wydatkach usztywnionych przepisami są mniejsze niż w wydatkach samodzielnych, ale jednocześnie mogą prowadzić do nasilenia skoków wydatkowych opisywanych w koncepcji skokowej równowagi budżetu.

Pierwsza część pracy to prezentacja teorii oraz badań dotyczących efektywności decentralizacji. Zostaną tu przedstawione podstawowe spostrzeżenia tzw. pierwszej i drugiej generacji teorii *fiscal federalism*, dotyczące podziału zadań publicznych między szczeble administracji. Następnie wprowadzony zostanie problem realizacji przez samorzady usług, których obszar korzyści jest większy niż obszar samorządu, szczególnie sytuacji tzw. pośrednich pionowych efektów zewnętrznych. Klasycznym rozwiązaniem problemów związanych z tymi efektami jest oddziaływanie na dochody samorządów poprzez system transferów (dotacji i subwencji) oraz nakazów dotyczących ilości i jakości dóbr. Jest to interwencja niezbędna dla uzyskania produkcji uwzględniającej te ponadlokalne korzyści. Jednak jak pokazuje szereg analiz teoretycznych, a również empirycznych, mechanizmy te prowadzą do zmian w polityce wydatkowej samorządów, ograniczając pozytywne efekty decentralizacji.

W rozdziale drugim dokonano przeglądu zadań polskich gmin. Celem tej analizy jest ocena autonomii wydatkowej gmin wobec zadań, które w różnym stopniu „przekraczają” granice gmin. Samorzady gminne odpowiedzialne są za bardzo wiele spraw. W ustawie o samorządzie gminnym wymienione są 22 zadania tych podstawowych jednostek samorządu (art. 7, DzU 1990, nr 16, poz. 95). To bardzo wiele. Nie sposób dokonać nawet skrótowego przeglądu wszystkich lokalnych obowiązków. Dlatego też podstawą tej analizy są wydatki, które stanowią największą część lokalnych budżetów. O takim wyborze przedmiotu analizy zdecydowała kwestia powiązania z rozdziałem kolejnym, w którym będzie przeprowadzone badanie polityki wydatkowej gmin. Należało pokazać co „kryje się” w poszczególnych działach i rozdziałach klasyfikacji budżetowej, według

której prezentowane są publiczne wydatki. W rozdziale drugim analizowane są różne wymiary ograniczania autonomii wydatkowej gmin, które wprowadzono w części teoretycznej. W szczególności zadane jest pytanie o autonomię polityczną, produktu i czynników produkcji. Obok tego wskazane zostało jak wiele zadań finansowanych jest z dotacji z budżetu państwa. W rozdziale tym zaprezentowane są również inne źródła finansowania samorządów gminnych. Celem tej analizy jest określenie zakresu samodzielności dochodowej gmin. Przedstawiono tu sposoby kształtowania dotacji i subwencji, a również „stopień własności” dochodów grupowanych w kategorii dochody własne gmin. Będzie to podstawą doboru zmiennych w analizie panelowej w rozdziale trzecim. Ze względu na spójność tych rozdziałów analiza wydatków dotyczy lat 2006–2011.

Rozdział trzeci to prezentacja szczegółowych analiz dotyczących polityki wydatkowej polskich gmin. Za pomocą ekonometrycznych modeli panelowych oraz badania zmian w budżetach ocenione zostanie, czy i jakie problemy związane z transferami oraz nakazami wydatkowymi, wskazywane w teorii i w innych badaniach, pojawiają się w przypadku polskich samorządów. Podobnie jak w rozdziale drugim podstawowe dane do tej analizy zaczerpnięto ze sprawozdań budżetowych samorządów – odpowiednio RB-27S dotyczących dochodów i RB-28S związanych z wydatkami. Dzięki temu można było stworzyć zmienne dokładnie odpowiadające przedmiotowi analiz – co nie zawsze jest możliwe z wykorzystaniem danych dostępnych w GUS.

Pierwsza analiza dotyczy problemu dotacji otrzymywanych przez samorządy na zasadach konkursowych – a dokładnie dotacji ze źródeł zagranicznych (funduszy Unii Europejskiej). Wśród zadań, które otrzymały największe kwoty wsparcia wymienić można – gospodarkę komunalną (a szczególnie ściekową) oraz transport. Są to wydatki samorządów, których rezultaty przekraczają obszar jednego samorządu i dotyczą znacznego terytorium (a zatem są to zadania generujące pośrednie pionowe efekty zewnętrzne). Na przykład zadania z zakresu gospodarki ściekowej oddziałują na wszystkie miejscowości wzdłuż rzek, do których odprowadzane są ścieki, a dalej krajów wokół Bałtyku. Innym przykładem są zadania związane z transportem – tu również mamy ważny i przekraczający granice gminy efekt środowiskowy. Obok tego sprawna sieć dróg jest uważana za istotny czynnik rozwoju gospodarczego – nie tylko lokalnego. Od kilku lat mamy do czynienia z istotną interwencją zewnętrzną w te zadania polskich samorządów i skierowanymi na te zadania dotacjami z Unii Europejskiej. Przeprowadzona analiza pozwoli odpowiedzieć na pytanie o wpływ tych dotacji na inne niż dotowane zadania.

Dwie kolejne analizy będą dotyczyć oświaty na poziomie podstawowym i gimnazjalnym. Oświata jest zadaniem, którego realizacja przynosi korzyści wykraczające poza granice jednego samorządu – poprzez kapitał ludzki, jaki

tworzy, staje się podstawą rozwoju nie tylko lokalnego, ale szerszego rozwoju gospodarczego kraju, jest również czynnikiem poprawy działania innych sfer życia (jak bezpieczeństwo, zdrowie). De iure jest oświata zadaniem własnym polskich gmin, jednak w praktyce na różnych etapach ograniczonym regulacjami centralnymi po stronie wydatków jak i dochodów. Jednocześnie wydatki i dochody związane z oświatą stanowią znaczącą część budżetów polskich gmin. Zatem wszystkie problemy, o których traktuje niniejsza praca, są tu szczególnie dobrze widoczne. Jedną z analiz dotyczyć będzie wpływu subwencji oświatowej i zmian w wysokości tej subwencji na wydatki samorządów gminnych na edukację. W analizie tej sprawdzone zostanie, czy mamy do czynienia z tzw. efektem lepu na muchy. Oceniona zostanie również „symetria” tych zmian w warunkach rosnącej i malejącej subwencji. Druga analiza dotyczy problemu ograniczeń wydatkowych. Zbadane zostaną różnice w polityce wydatkowej polskich gmin wobec wynagrodzeń w oświacie i poza nią. W obu przypadkach mamy do czynienia z własnym zadaniem gmin. Jednak wydatki te są w różny sposób usztywnione przez regulacje zewnętrzne. Wynagrodzenia w oświacie, w tym szczególnie wynagrodzenia nauczycieli, są bardzo ściśle unormowane, tymczasem wobec wynagrodzeń innych pracowników samorządowych gminy mają znaczną autonomię. Ekonometryczna analiza pozwoli odpowiedzieć na pytanie o wpływ różnych źródeł dochodów na wysokość wydatków samorządów na te dwa typy wynagrodzeń. Druga analiza dotyczy problemu kształtu polityki budżetowej i przeprowadzona zostanie poprzez badanie zmian w wydatkach gmin rok do roku w odniesieniu do wydatków na wynagrodzenia w oświacie i poza nią. Pozwoli ona na weryfikację hipotezy o różnym tempie i kształcie zmian w wydatkach gmin na mniej i bardziej samodzielne zadania.

W ostatnim rozdziale pracy będę starała się odpowiedzieć na pytanie, czy poszukując efektywnej alokacji dóbr publicznych, jesteśmy skazani na wybór między decentralizacją i centralizacją. Wskazane zostaną tu metody, jakie wydają się być rozwiązaniem tego dylematu – a mianowicie współpraca i koordynacja różnych szczebli administracji publicznej. Rozwiązania te zostaną wpisane w ekonomiczną analizę problemu efektów zewnętrznych zaproponowaną w teoremacie Coase’a. Analiza dwu założeń tego teorematu – ustalenia praw własności oraz niskich kosztów transakcyjnych pokaże, że ingerencja państwa w samodzielność dochodową i wydatkową samorządów nie musi oznaczać utraty efektywności decentralizacji. Pokazane będą w tym rozdziale instrumenty, które mogą wspomóc mechanizm koordynacji poprzez budowanie tzw. rozliczalności pionowej i poziomej. Możliwość zastosowania tych instrumentów (benchmarkingu i budżetu zadaniowego) zostanie zaprezentowana w odniesieniu do usług komunalnych i oświaty.