

Jarosław Olejniczak

TRANSFERY BUDŻETOWE W ŚWIECIE LITERATURY I PRAKTYKI AMERYKAŃSKIEJ

Systemy finansów publicznych wielu krajów zakładają współistnienie sektora rządowego oraz sektora samorządowego. Wynika to z koncepcji decentralizacji tych systemów, przyjętej w efekcie rozwoju poszczególnych państw. Transfery z budżetu centralnego do budżetów samorządowych mogą przybierać wiele form i służyć różnym celom. Zadaniem tego artykułu jest przedstawienie przyjętych w amerykańskiej literaturze przedmiotu podziałów transferów, scharakteryzowanie ich konstrukcji oraz teoretycznych efektów ich stosowania.

Proces wyodrębnienia samorządów terytorialnych, jako jednostek posiadających określone zasoby finansowe oraz zdolność do podejmowania decyzji w kwestii ich wykorzystania, przebiegał w każdym z państw inaczej. Istnieją jednak dwa podstawowe podejścia do efektów tego procesu [Bird 1999, s. 1-5]. Pierwszy z nich – decentralizacja, może być postrzegana jako delegowanie przez rząd zadań do realizacji i związane z nimi środków finansowych¹. Natomiast drugi jako „właściwa decentralizacja”, a więc przekazywanie środków finansowych i zadań wraz z możliwością podejmowania decyzji o sposobie ich realizacji (szerzej: [Prud'homme, Shah 2002, s. 2]). Takie zestawienie powoduje konieczność odmiennego rozpatrywania systemu transferów zasilających budżety samorządów (por. [Smart, Bird 2001, s. 10]). Jeżeli bowiem w pierwszym przypadku mamy do czynienia z przejawem istotnego podporządkowania samorządów strategii działań narzuconej przez rząd centralny, to samorzady będą tu występować jako jego swoisty terenowy aparat wykonawczy. W tym przypadku środki przekazywane samorządom będą miały za zadanie sfinansować wyznaczone przez państwo działania (dobra publiczne) i będą, ze stuprocentową zgodnością z wytycznymi

¹ Czyli jako odpowiednik dekoncentracji różniący się od niej tylko wydzieleniem sektora samorządowego w miejsce rządowej administracji terenowej oraz wyposażeniem jej we własne źródła dochodów. Rozwinięcie tej koncepcji włącznie z podjęciem prób pomiaru różnie definiowanych rodzajów decentralizacji omówiono w: [Rodan 2004, s. 481 i nast.]

rzędu, realizować tę funkcję (rząd świadomie dobierze rozwiązanie najkorzystniejsze ze swojego punktu widzenia). Z drugiej strony samorządy faktycznie stanowiące struktury zdecentralizowane nie będą w stanie realizować zadań przekazanych im przez rząd centralny z taką dokładnością. Wynika to z odmiennego postrzegania potrzeb społeczności lokalnych przez rząd centralny – oddalony, „statystycznie” postrzegający rzeczywistość – i samorządy – z bliska obserwujące i diagnozujące problemy, mające pełniejszy ich obraz (por. [Shah 1997, s. 16 i nast.]). Rozwiązania analizowane w dalszej części artykułu przede wszystkim dotyczyć będą systemu zdecentralizowanego, w którym samorządy same podejmują decyzje o najistotniejszych kierunkach swego działania.

Transfery trafiające do budżetów jednostek samorządu terytorialnego mogą przybierać wiele postaci. Zasadniczą kwestią przy ich rozróżnieniu jest określenie zasad (warunków), na których przekazywane są samorządom. Najbardziej powszechnymi w praktykach wielu krajów wydają się być (ogólnie pojmowane) transfery subwencyjno-dotacyjne. Istotną rolę odgrywają także transfery w postaci udziałów w podatkach centralnych. Klasyfikacja dotycząca tych pierwszych, spotykana w literaturze (np. [Oates 1999, s. 1120-1149; Ter-Minassian 1997, s. 10 i nast.]), wyróżnia zazwyczaj dwie podstawowe grupy.

Pierwszą z nich stanowią subwencje ogólne, a więc takie, których celem jest zasilenie jednostki samorządowej określoną pulą środków bez bezpośredniego związania ich z faktycznym zadaniem do wykonania. Często podkreślane jest, iż subwencje te mają stanowić wsparcie dla budżetów samorządów w realizacji ich zadań ogólnych (por. [Kornberger-Sokołowska 2001, s. 105]). Wsparcie to wynikać może z różnorodnych przesłanek i zależy przede wszystkim od przyjętego modelu finansowania samorządów w danym państwie. Podstawową rolą tych strumieni pieniężnych może być wyrównywanie dysproporcji między podmiotami tego samego szczebla. Jednak gdy w strukturze dochodów samorządów (w stosunku do innych źródeł finansowania) dominuje udział subwencji ogólnych, mamy do czynienia z ograniczeniem samodzielności finansowej samorządów (por. np. [Borodo 2000, s. 33]). Ograniczenie to wynika w tym przypadku z braku możliwości aktywnego kształtowania przez nie dochodów własnych. Zasadą przekazywania środków w ramach subwencji ogólnych jest brak konieczności rozliczania się jednostek samorządowych z ich wykorzystania (pod względem kierunków). Instytucja, która udzieliła subwencji ogólnej, nie może domagać się jej zwrotu w niemal żadnym wypadku. Jest to tak istotne, ponieważ często w sposobie kalkulacji subwencji ogólnej pojawiają się elementy noszące cechy zadaniowe (stanowiące podstawę kalkulacji), z którymi wiązana jest ilość środków przyznanych w ramach subwencji. Przykładem może być tu część drogowa bądź oświatowa występująca w ostatnich latach w budżetach samorządów w Polsce.

Drugą grupą są dotacje celowe. Są one ukierunkowane na realizację zadań władz samorządowych istotnych z punktu widzenia rządu centralnego bądź innej jednostki przyznającej dotację. Oznacza to, iż środki trafiające do jednostki w

ramach tego rodzaju transferów stanowić będą np. odzwierciedlenie założeń polityki społeczno-gospodarczej całego państwa. Sytuacja, w której dotację celową przyzna inny podmiot niż rząd centralny, może wiązać się z przekazywaniem samorządom części zadań innych podmiotów sektora finansów publicznych. W odróżnieniu od subwencji ogólnych wszystkie odmiany dotacji celowych mają wpisane w swoją konstrukcję element weryfikacji zgodności wykorzystania środków pieniężnych z celem, na który zostały przeznaczone. Prawo do kontroli mają zazwyczaj podmioty zlecające zadanie do wykonania i przekazujące dotację. Brak zgodności między faktycznym wykorzystaniem tych transferów a celem pierwotnym jest kryterium decydującym o konieczności ich zwrotu. W wielu przypadkach może to skutkować także konsekwencjami karnymi, regulowanymi przepisami dotyczącymi zasad wydatkowania środków publicznych².

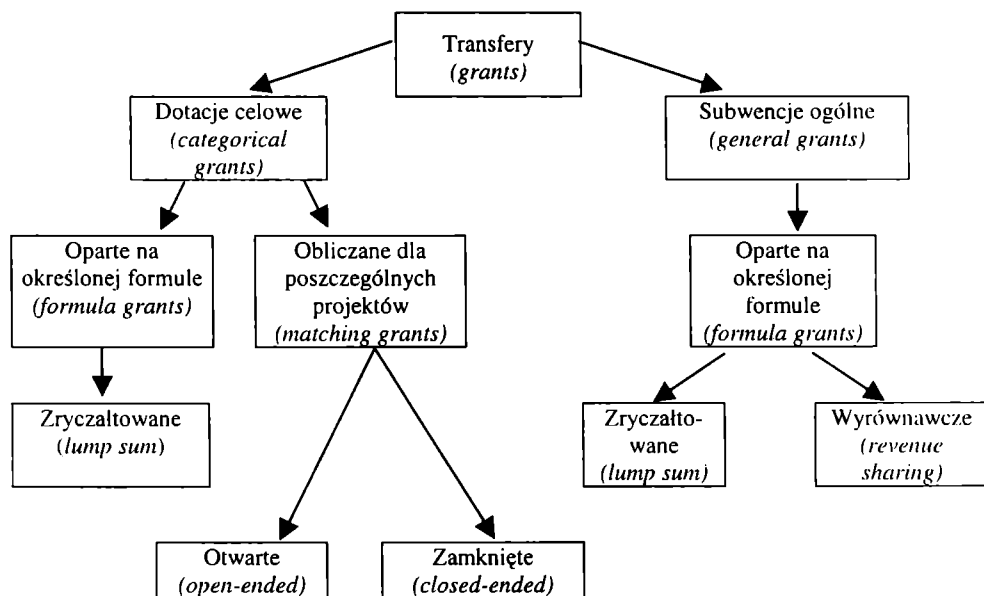
Podział według kryterium warunków (celów) wykorzystania transferów nie jest jedynym, jaki można wykorzystać przy dokonywaniu przeglądu ich rodzajów. O wiele bardziej interesujące jest kryterium wyróżniające metody ich wyliczenia/przydziału (por. rys. 1). W tej klasyfikacji można zauważyć znaczne różnice między poszczególnymi grupami transferów. Pierwsza z grup, dotycząca zarówno dotacji celowych, jak i subwencji ogólnych, ma za podstawę wyliczenie kwoty transferu na bazie określonej (z reguły jednolitej) formuły. Uwzględniane są w niej specyficzne cechy danej jednostki, tak ilościowe (np.: obszar, zaludnienie, długość szlaków wodnych), jak i jakościowe (np.: zachorowalność, bezpieczeństwo publiczne). Wielkość dotacji lub subwencji jest więc uzależniona od obiektywnych warunków panujących na danym terenie. Takie rozwiązanie oznacza także, iż wszystkie samorządy są „mierzone” jedną miarą. Zastosowanie zobiektywizowanych kryteriów (por. [System finansów... 1995, s. 65]) umożliwia wyodrębnienie tych z nich, w których sytuacja jest najgorsza w danej dziedzinie. Przy ograniczonych zasobach publicznych daje to szansę na ich efektywniejsze rozdzielanie między samorządy³. Stosowanie formuły do wyliczenia kwoty transferu prowadzi do dużej przejrzystości systemu finansowania i stanowi o możliwości łatwego przewidywania wielkości środków przysługujących samorządom w kolejnych latach (automatyzm obliczania kwot dotacji/subwencji). Problemem może okazać się natomiast niedostosowanie wielkości przyznanych środków do rzeczywistych kosztów realizacji zadań. Istnieje bowiem możliwość nieuwzględnienia istotnych cech właściwych danemu, pojedynczemu samorządowi,

² Taka sytuacja może stanowić naruszenie przepisów Ustawy o finansach publicznych z 26 listopada 1998 r. (DzU nr 78/483, art. 138, pkt 1 poz. 4). Naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest popełnienie czynu polegającego na „niezgodnym z przeznaczeniem wykorzystaniu środków publicznych otrzymanych z [...] dotacji z budżetu”, co skutkuje odpowiedzialnością karną od kary upomnienia po zakaz pełnienia funkcji kierowniczych związanych z dysponowaniem środkami publicznymi (art. 147, pkt 1 Ustawy o finansach publicznych).

³ Na przykład w postaci horyzontalnego efektu pionowego podziału dochodów publicznych ([Zimmermann, Henke 1990, s. 118,119] za: [Borodo 2000, s. 24]).

wpływających na ich zwiększenie (bądź zmniejszenie) w stosunku do kosztów pozostałych samorządów.

Druga grupa obejmuje wyłącznie dotacje celowe. Dzięki zastosowaniu, przy określeniu wielkości środków dla danej dotacji, szczegółowej analizy dotowanego projektu, kwota przyznanej dotacji w większym stopniu przystaje do rzeczywistych kosztów jego realizacji. Oznacza to, iż dotacje tego typu mogą stanowić alternatywę dla dotacji bazujących na jednolitej formule [Musgrave, Musgrave 1984, s. 593], przede wszystkim w sytuacji gdy istnieją szczególne, niespotykane gdzie indziej uwarunkowania (nie brane w pierwszym przypadku w żaden sposób pod uwagę, a mające decydujący wpływ na odmienne warunki gospodarki finansowej danego samorządu w porównaniu z innymi). Fakt zastosowania oceny projektu oczywiście automatycznie wyklucza możliwość stosowania tego typu rozwiązania



Rys. 1 Podział transferów otrzymywanych przez samorządy według kryterium warunków przyznawania oraz metody wyznaczenia ich wielkości

Źródło: opracowanie własne na podstawie m.in.: [Jensen 2000, s. 4.; Moisio Antti 2002, s. 11].

dla subwencji ogólnych. Tak kalkulowane dotacje mogą być także stosowane w celu dofinansowania zadań nie uwzględnionych w ogólnych zasadach finansowania samorządów przez rząd centralny. Jak widać, bardzo istotna w tym przypadku jest uznaniowość decyzji o przyznaniu dotacji i jej wielkości.

Państwo zakłada tu określony poziom dofinansowania danego projektu ze środków własnych, natomiast kwestią otwartą jest wielkość dofinansowania. Przy założonym udziale procentowym wielkość dofinansowania (mimo znanej wartości

kosztorysowej) może się zmieniać. Tego typu dotacje nazywane są otwartymi. Z kolei przedsięwzięcia, w których państwo przewiduje swój udział finansowy do pewnej kwoty, określane są mianem zamkniętych. Ustalenie poziomu współfinansującej dotacji celowej zamkniętej może być wyrażone nie tylko jej łączną sumą, lecz także przykładowo wielkością dofinansowania *per capita* [Jensen 2000, s. 5]. Efektem stosowania nieograniczonego kwotowo udziału państwa w projektach samorządów może być realne zwiększanie przez nie kwot wydatków w ramach wspólnie finansowanych projektów [Moisio, Antti 2002, s. 11]. Skutkiem tego może być destabilizacja budżetu centralnego wynikająca ze wzrostu jego obciążeń wydatkami.

Odrębną kategorią transferów są bazujące na określonej formule subwencje wyrównawcze. Ich istotną cechą jest związanie ich wielkości z dysproporcjami w potencjale dochodowym poszczególnych jednostek bądź z odmiennymi potrzebami wydatkowymi [Olejniczak 2004, s. 210]. Jest to przejaw poziomej redystrybucji środków w ramach systemu finansów publicznych. Wynika on przede wszystkim z uznania przez władze centralne wspomnianych dysproporcji za efekt istnienia na obszarze danego państwa niejednorodnych warunków geograficznych, gospodarczych i ludnościowych. Rzuca to na możliwość gromadzenia dochodów własnych przez samorządy – obszary z większą liczbą ludności, uprzemysłowione uzyskiwać mogą większe wpływy z podatków i opłat lokalnych niż pozostałe. Odrębną kwestią jest koszt, po którym są one w stanie dostarczać dobra publiczne członkom społeczności. Samorządy położone na terenach łatwo dostępnych, z małym rozproszeniem ludności, są w stanie dostarczać tych samych dóbr po niższym koszcie niż samorządy na terenach silnie zurbanizowanych lub w regionach o trudnej dostępności i dużym rozproszeniu ludności.

Alternatywny podział transferów trafiających do jednostek samorządu terytorialnego z budżetu centralnego analizuje przede wszystkim dwa wymiary ich tworzenia [Bahl, Linn 1992, s. 385 i nast.]. Jeden z obszarów badań dotyczy problemu wyznaczenia wielkości środków do rozdysponowania w ramach transferów. Zgodnie z zaproponowanym podziałem istnieją trzy podstawowe sposoby określania zasobów do redystrybucji między samorządy.

Pierwszy z nich nawiązuje do (wcześniej wspomnianych tylko) udziałów w podatkach. Związanie środków mających służyć redystrybucji z konkretnymi wielkościami dochodów podatkowych rządu szczebla centralnego będzie stanowić zabezpieczenie z jednej strony dla samorządów, gwarantujące im stały udział w gromadzonych środkach publicznych, z drugiej strony dla rządu, chroniąc go przed koniecznością zwiększania transferów na skutek żądań samorządów. Jednak podstawowymi kwestiami w tym przypadku wydają się być:

- a) wybór podatku, z którym wiązać się będzie dany mechanizm,
- b) określenie rozdziału środków między sektor rządowy a samorządowy.

Skutki takiego podziału mogą być diametralnie różne, zależą bowiem od intencji, którymi kierowano się przy ustalaniu powyższych kwestii. W przypadku

chęci decentralizacji systemu konieczne jest związanie transferów z zasobnym źródłem dochodów, jakim niewątpliwie są podatki VAT i dochodowe. Wyznaczenie dużego udziału samorządów jako beneficjentów ich redystrybucji prowadzić będzie do zwiększenia ich samodzielności. Z kolei iluzoryczne działania państwa podtrzymującego faktycznie istniejący system scentralizowany będą skutkować przyznaniem udziałów samorządom w mniej znaczących podatkach. Możliwe jest także, iż samorządy otrzymają udziały w istotniejszych podatkach centralnych, lecz będą to udziały czysto symboliczne.

Tabela 1. Systematyka transferów według koncepcji Bahl-Linn

Sposób rozdziału środków między samorządy	Sposób określenia wielkości środków przeznaczonych dla samorządów		
	udział w podatkach	decyzje uznaniowe	pułap refinansowania kosztów
Zastosowanie udziału w podatku dotyczącym danego obszaru	A	L	–
Zastosowanie formuły	B	F	–
Refinansowanie zadań	C	G	K
Decyzje uznaniowe	D	H	–

Źródło: opracowanie własne na podstawie: [Bahl, Linn 1992, s. 387].

Drugim obszarem będą metody wyznaczania zasobu środków na zasadzie uznaniowej (*ad hoc*). Dzięki „roczności” budżetu władze centralne są w stanie dostosować łączną wielkość transferów na rzecz samorządów do bieżących możliwości państwa. Istotną cechą takiego rozwiązania jest konieczność corocznego pozyskania poparcia parlamentu dla proponowanych przez rząd wielkości wydatków. W literaturze można napotkać wiele zastrzeżeń dotyczących uznaniowego sposobu wyznaczania wielkości redystrybucji środków. Podnoszone są zarzuty dotyczące między innymi (por. [Bahl 2000, s. 7 i nast.; *Decentralisation in the Transition*.... 2001, s. 30 i nast.]):

- braku przejrzystości systemu finansowania,
- nieprzewidywalności warunków finansowych działania samorządów w kolejnych latach (brak możliwości długookresowego planowania budżetowego),
- przerzucania na barki samorządów kosztów dostawy dóbr publicznych i społecznych w przypadku kryzysów finansów publicznych (mniejsze środki przy tych samych zadaniach),
- braku związku dochodów z potrzebami wydatkowymi,
- braku motywacji do lepszego zarządzania działalnością samorządów (skuteczniejsze zarządzanie środkami publicznymi może powodować chęć ograniczania udziału samorządów w środkach publicznych państwa).

Jednakże z punktu widzenia państwa można dostrzec oczywiste zalety uznaniowego ustalania wielkości zasobów przeznaczonych do redystrybucji [*Decentralisation in the Transition....* 2001, s. 31; Bailey 1988, s. 232 i nast.; Prud'homme, Shah 2002, s. 5-6]:

1) brak ściśle określonej formuły powoduje, iż zmiany w obszarze dochodów państwa (szczególnie zwiększenie ich) nie powodują konieczności wzrostu finansowania samorządów,

2) możliwość oddziaływania przez państwo na kierunki docelowe wydatkowania środków przez przesunięcia ich między samorządami lub przejęcie ich przez nie samo; wynikać to będzie z oceny wykorzystania przekazanych samorządom środków w latach wcześniejszych; w przypadku gdy struktura wydatków będzie odbiegać od pożądanej (np. przeważać będą wydatki konsumpcyjne) kwota przeznaczona na dotacje może zostać ograniczona.

Tak skonstruowany system rozdzielania środków między rząd a samorząd wskazuje na dominującą rolę tego pierwszego i cechuje raczej systemy o słabej pozycji samorządu terytorialnego w systemie finansów publicznych.

Trzecim rozwiązaniem, wchodzącym w rachubę, jest oparcie podziału środków (między rząd i samorząd) na założonym poziomie refinansowania przez państwo dóbr publicznych dostarczanych przez samorząd. Podejście to cechuje wysoka przejrzystość wyliczenia kwoty transferów. Państwo może za pomocą tego rozwiązania bezpośrednio wpływać na sposób dostarczania wybranych dóbr publicznych. Równocześnie dzięki wprowadzaniu np. maksymalnych pułapów dofinansowania może regulować ogólną skalę ich świadczenia. Refinansowanie może prowadzić do standaryzacji wybranych obszarów działalności samorządów (edukacji, opieki społecznej, opieki zdrowotnej).

Znając pulę środków przeznaczonych na finansowanie samorządów, można rozpatrywać sposób ich rozdziału między poszczególne samorządy. Wyróżnione w pierwszej kolumnie tab. 1 kryteria odnoszą się do:

1) miejsca powstania strumienia pieniężnego – samorządy otrzymują część podatków gromadzonych przez aparat skarbowy na ich terenie; forma, którą przybierają, może sprowadzać się do udziałów w podatkach lub dodatków do podatków,

2) formuły, na bazie której samorządy są finansowane przez rząd centralny; określa ona wielkość środków przyznawanych poszczególnym samorządom, wiążąc je z obiektywnymi czynnikami opisującymi dane samorządy (ich potrzeby finansowe) na tle przeciętnych cech wszystkich samorządów,

3) zakresu refinansowania poszczególnych projektów przez państwo,

4) decyzji uznaniowych (*ad hoc*) o wielkości transferów trafiających do poszczególnych samorządów.

Zestawienie powyższych kryteriów daje możliwość utworzenia macierzy dwunastu transferów opisanych przez poszczególne pary kryteriów (tab. 1). Z reguły w praktyce wielu państw występuje nie więcej niż osiem z nich.

Transfery określone jako typ A są najbardziej zdecentralizowaną (niezależną od rządu) formą redystrybucji środków do samorządów. Wielkość środków otrzymywanych przez daną jednostkę jest zależna wyłącznie od kwoty podatków gromadzonych na danym terenie. Skutkuje to nierównomiernym rozkładem transferów – samorządy o mniejszej bazie podatkowej otrzymują mniej środków. Może prowadzić to do zwiększenia dysproporcji między poszczególnymi jednostkami w możliwościach dostarczania dóbr publicznych. Jednocześnie dopuszczana jest tu pełna swoboda w zakresie wykorzystania tych środków. Do tej samej kategorii można zaliczyć typ B transferów, przy którego stosowaniu jednak nie istnieje tak bezpośrednia zależność między bazą podatkową a poszczególnymi zasileniami budżetów. Wykorzystanie formuły prowadzi tu do możliwości dostosowania wielkości środków dla poszczególnych samorządów do ich potrzeb. Oba wymienione rodzaje transferów będą jednak ściśle zależały tylko od koniunktury gospodarczej w państwie i, co za tym idzie, od wielkości podatków gromadzonych przez nie. Będzie to więc swoisty automatyczny regulator wielkości budżetów samorządów.

Z kolei typ C transferów zaliczyć można do środków przyznawanych na określony cel, lecz związanych z założonym poziomem wydatków gwarantowanych przez państwo. Przykładowo rząd centralny może wskazać, iż dany procent podatków ma zostać przeznaczony na finansowanie inwestycji w konkretnej dziedzinie, ale warunkuje uruchomienie środków spełnieniem przez projekt inwestycyjny warunków refinansowania. Samorządy mogą więc starać się o te środki, lecz ich przyznanie nie jest automatyczne. Będzie to forma ukierunkowująca ich działania na pożądane przez państwo cele. Rozwiązaniem najmniej przystającym do koncepcji decentralizacji w tym przypadku jest rozdzielanie wyznaczonej puli środków z podatków między samorządy na zasadzie uznaniowej. Mimo iż łączna kwota transferów jest określona, samorządy nie mają pewności, jaką część z nich otrzymają.

Przy corocznym wyznaczaniu wielkości środków przekazywanych samorządom transfery typu L, F i G zasadniczo sprowadzają się do koncepcji państwa scentralizowanego – lecz istnieje tu pewien margines schematyczności przyznawania środków poszczególnym z nich. Daje to szansę na w miarę „sprawiedliwe” rozdysponowanie wyznaczonej przez państwo puli środków. Najmniej korzystnym rozwiązaniem z punktu widzenia samodzielności samorządów jest typ H transferów, który sprowadza się do arbitralnej decyzji rządu o wielkości poszczególnych zasilen finansowych jednostek. Podejście takie może być stosowane w przypadku konieczności finansowania zdarzeń nie mieszczących się w ramach standardowego finansowania jednostki (sytuacje klęsk żywiołowych, kryzysowe).

Ostatni typ transferów, typ K, związany jest z obszarami aktywności państwa jako podmiotu współfinansującego inwestycje/działania samorządów w określonym procencie. Są one zbliżone do transferów typu C i G jednak w tym przypadku wcześniej następuje oszacowanie wartości konkretnych projektów do sfinan-

sowania, a przez to – wyznaczenie wielkości potrzebnych na nie środków. Jak można zauważyć, jest to pewne przekształcenie pierwszego z prezentowanych podziałów, rozpatrujące zarówno pionowy jak i poziomy rozdział środków. Istnieje wiele innych klasyfikacji, np. zaproponowana przez J. Boex i J. Martinez-Vasquez, uwzględniająca warunkowość/bezwarunkowość części opisanych tu transferów (transferów typu H, F, D i B z modelu Bhal-Linn).

Powyższe teoretyczne rozważania mają zastosowanie w praktyce amerykańskiej oraz w ramach programów reformowania systemu finansowania krajów rozwijających się prowadzonych przez Bank Światowy. W samych Stanach Zjednoczonych system dotacyjno-subwencyjny obejmuje ok. 20% całości wydatków wszystkich szczebli samorządu terytorialnego, pokrywanych ze środków federalnych (budżetu państwa). Jednocześnie istnieje mocny związek między szczeblem stanowym a lokalnym samorządu, gdyż ok. 35% wydatków tego ostatniego pokrywanych jest z transferów pochodzących z budżetów stanowych [*Local Government...* 2001, s. 157]. Niestety relacje finansowe władz stanowych z samorządem lokalnym w poszczególnych stanach są bardzo zróżnicowane, co utrudnia ich ogólne odzwierciedlenie. Cechą charakterystyczną systemu funkcjonującego w USA jest „brak wyraźnego mechanizmu solidarnościowego” między samorządami i „brak efektu wyrównywania poziomego” po zastosowaniu transferów z budżetów wyższego szczebla. Transfery o charakterze ogólnym (subwencje) w USA w zasadzie nie występują, a dominują dotacje o charakterze celowym. Dzieje się tak, ponieważ państwo, udostępniając środki, przede wszystkim chce osiągnąć dwa cele – zapewnienie minimalnego standardu usług publicznych oraz kształtowanie odpowiedniej struktury realizowanych zadań publicznych [*Local Government...* 2001, s. 159 i nast.]. Dodatkową cechą charakterystyczną tego systemu jest stworzenie konkurencyjnego „ryнку” transferów publicznych, na którym duża część z nich przyznawana jest na wniosek społeczności lokalnych, a nie automatycznie. Stwarza to konieczność istnienia wyspecjalizowanych jednostek organizacyjnych w ramach samorządów zajmujących się analizą dostępnych programów federalnych i stanowych oraz pozyskiwaniem środków z tych programów. Jak widać, jest to koncepcja diametralnie różna od przyjętej w toku reform w Polsce, gdzie istotnym źródłem finansowania są subwencje ogólne, przy czym bardzo mocno podkreślana jest nadal idea wyrównywania poziomego.

Podsumowując, można stwierdzić, iż można wyróżnić wiele rodzajów transferów z budżetu państwa do budżetów samorządów. Ich podział i wykorzystanie zależy przede wszystkim od przesłanek, które warunkowały ich utworzenie. System transferów w zależności od przyjętego modelu może oznaczać całkowitą decentralizację państwa lub być tylko odzwierciedleniem struktury zdekoncentrowanej. W ramach danego systemu finansów publicznych może istnieć wiele rozwiązań spełniających różne funkcje. Składają się one, wraz z dochodami własnymi samorządów, na ich system finansowania.

Literatura

- Bahl R., *Intergovernmental Transfers In Developing And Transition Countries: Principles And Practice*, World Bank 2000, maszynopis powielony.
- Bahl R., Linn J.F., *Urban Public Finance in Developing Countries*, Oxford University Press, New York 1992.
- Bailey S.J., *Local Government Finance: International Perspectives*, Routledge, London 1988.
- Bird R.M., *Transfers and Incentives in Intergovernmental Fiscal Relations*, World Bank 1999, maszynopis powielony.
- Borodo A., *Samorząd terytorialny. System prawno-finansowy*, Wyd. Prawnicze PWN, Warszawa 2000.
- Decentralization In The Transition Economies: Challenges and the Road Ahead*, World Bank 2001, maszynopis powielony.
- Jensen J.B., *Raport: Federalizm fiskalny a system kompensacji w krajach członkowskich Unii Europejskiej. Możliwość zastosowania w polskim systemie finansów publicznych*, Altair Assesores, Warszawa 2000, maszynopis powielony.
- Kornberger-Sokołowska E., *Decentralizacja finansów publicznych a samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego*, Liber, Warszawa 2001.
- Local Government Grant Distribution. An International Comparative Study*, PwC, London 2001.
- Moisio A., *Essays on Finnish Municipal Finance and Intergovernmental Grants*, Government Institute for Economic Research, Helsinki 2002, maszynopis powielony.
- Musgrave R., Musgrave P.R., *Public Finances in Theory and Practice*, McGraw-Hill Book Company, New York 1984.
- Oates W.E., *An Essay on Fiscal Federalism*, „Jurnal of Economic Literature” 1999 vol. XXXVII.
- Olejniczak J., *Koncepcje subwencjonowania i dotowania budżetu jednostek samorządu terytorialnego w świetle doświadczeń samorządu lokalnego w Anglii i Szwecji*, [w:] *Finansowanie jednostek samorządu terytorialnego*, red. L. Patrzalek, Wydawnictwo WSB w Poznaniu, Poznań – Wrocław 2004.
- Prud'homme R., Shah A., *Centralization v. Decentralization: The Devil Is In The Details*, maszynopis powielony – materiały konferencyjne, Porto Alegre, czerwiec 2002.
- Rodan J., *Comparative Federalism and Decentralization. On Meaning and Measurement*, Comparative Politics 2004, nr (36) 4.
- Shah A., *Fostering Responsive and Accountable Governance: Lessons from Decentralization Experience*, World Bank Conference on Evaluation and Development, 1-2 kwietnia 1997, Washington 1997.
- Smart M., Bird R.M., *Intergovernmental Fiscal Transfers: Some Lessons from International Experience*, referat na: *Symposium on Intergovernmental Transfers in Asian Countries*, Tokyo 2001, maszynopis powielony.
- System finansów publicznych w procesie transformacji gospodarki polskiej*, red. S. Owsiak, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 1997.
- Ter-Minassian, T., *Fiscal Federalism in Theory and Practice*, International Monetary Fund., Washington DC 1997.
- Zimmermann H., Henke K.D., *Einführung in die Finanzwissenschaft*, Munchen 1990.

INTERGOVERNMENTAL GRANTS IN AMERICAN LITERATURE AND PRACTICE

Summary

Central government transfers to sub-national authorities budgets are more or less important in different countries. This article has to describe the basic models of intergovernmental grants. As the role of sub-national (regional or local) community differs, kinds of possible grants also differ. The decentralized system is based on general grants while centralized on the specific ones. Different purposes can be achieved through different grants – for e.g. grants can close a “fiscal gap” through the horizontal or vertical redistribution of funds.

Mgr Jarosław Olejniczak jest asystentem w Katedrze Finansów Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu.