

Czy samorządy muszą być zależne finansowo od państwa?

Rafał Trzeciakowski

Forum Obywatelskiego Rozwoju i Szkoła Główna Handlowa w Warszawie

09.03.2020 r.

Ekonomiści od dawna zwracają uwagę na korzyści z decentralizacji, jako sposobu na poprawę wydajności usług publicznych.

- Tiebout (1956) – obywatele „głosują nogami”, migrując pomiędzy jurysdykcjami poszczególnych samorządów wskazują jaki jest pożądany poziom usług publicznych
- Oates (1972) – usługi publiczne są najefektywniejsze, kiedy są dostarczane na **najniższym możliwym poziomie administracji**
- Oates (1999) – samorządy są „laboratoriami demokracji”, testowanie różnych rozwiązań w poszczególnych samorządach pozwala wprowadzać innowacje w usługach publicznych

Transfery od rządu centralnego do władz lokalnych ograniczają korzyści z decentralizacji.

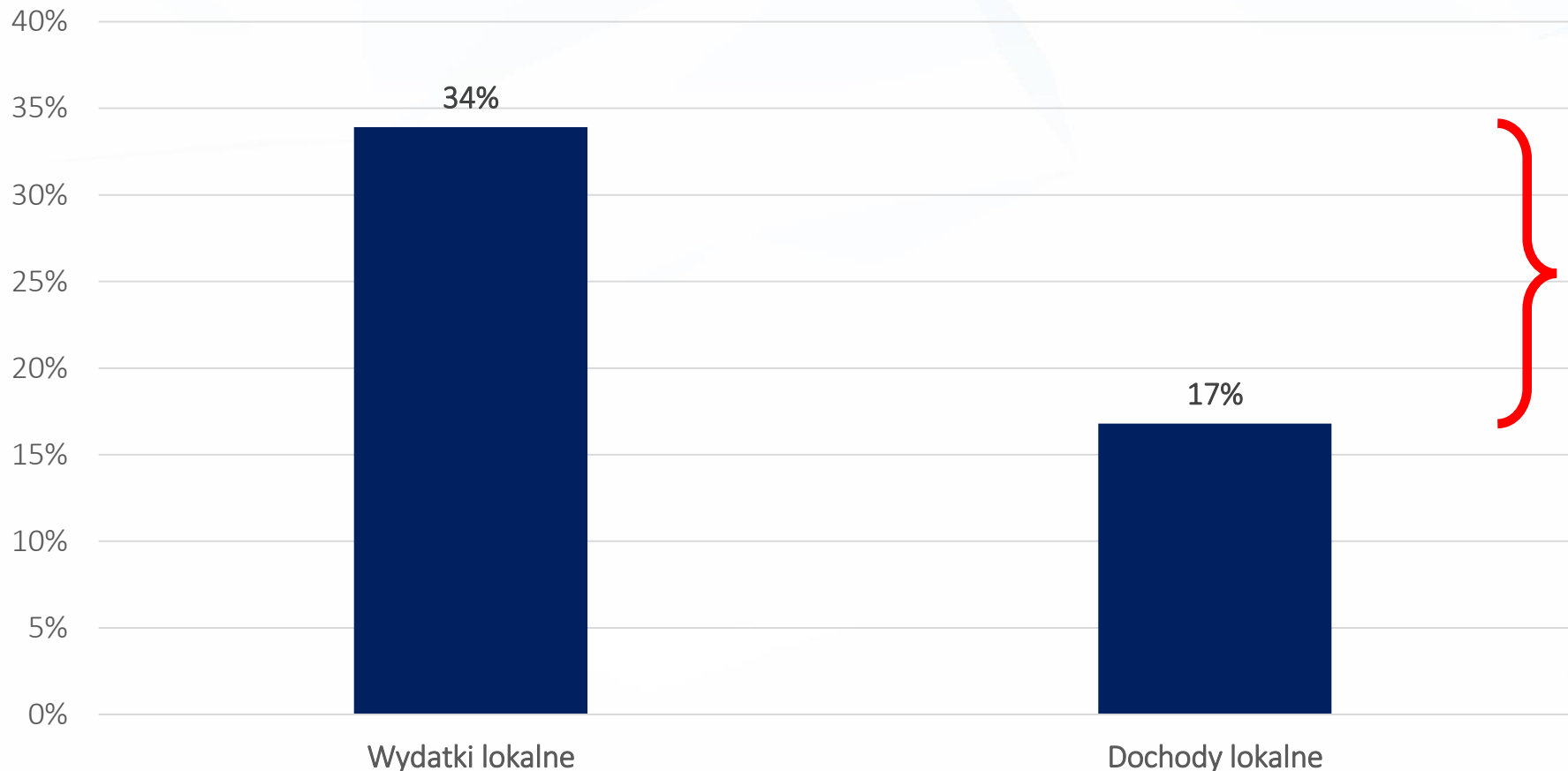
- **Teoria wyboru publicznego** postuluje, że o sektorze publicznym powinniśmy myśleć podobnie jak o prywatnym – urzędnicy są ludźmi i jak wszyscy, działają przede wszystkim we własnym interesie. W tym duchu Brennan i Buchanan (1980) przeformułowali argumenty za decentralizacją w hipotezę Lewiatana.
- **Hipoteza Lewiatana** – z różnych powodów władze publiczne są monopolami maksymalizującymi swoje dochody. Decentralizacja pozwala podatnikom wywierać presję na władze lokalne, dostosowując w ten sposób dostarczane usługi publiczne i wysokość podatków do swoich preferencji.
- Rodden (2003) – transfery z rządu centralnego zaburzają decentralizację. Hipoteza Lewiatana działa kiedy decentralizacja opiera się na dochodach ze źródeł własnych, np. lokalnych podatkach, a nie transferach z rządu centralnego. Im więcej takiej decentralizacji, tym **niższe wydatki publiczne, niższe zadłużenie i wyższa wydajność sektora publicznego**.

Czy samorządy muszą być zależne finansowo od państwa?

Teraz ekonomiści skupiają się na „**pionowych lukach fiskalnych**”, czyli lukach pomiędzy wydatkami władz lokalnych, a dochodami, które czerpią ze źródeł własnych.

Pionowa luka fiskalna w Polsce w 2018 roku

% wszystkich wydatków/dochodów publicznych



Pionowa luka fiskalna

W praktyce pionowa luka fiskalna w Polsce jest jeszcze większa niż ta podawana tutaj przez OECD.

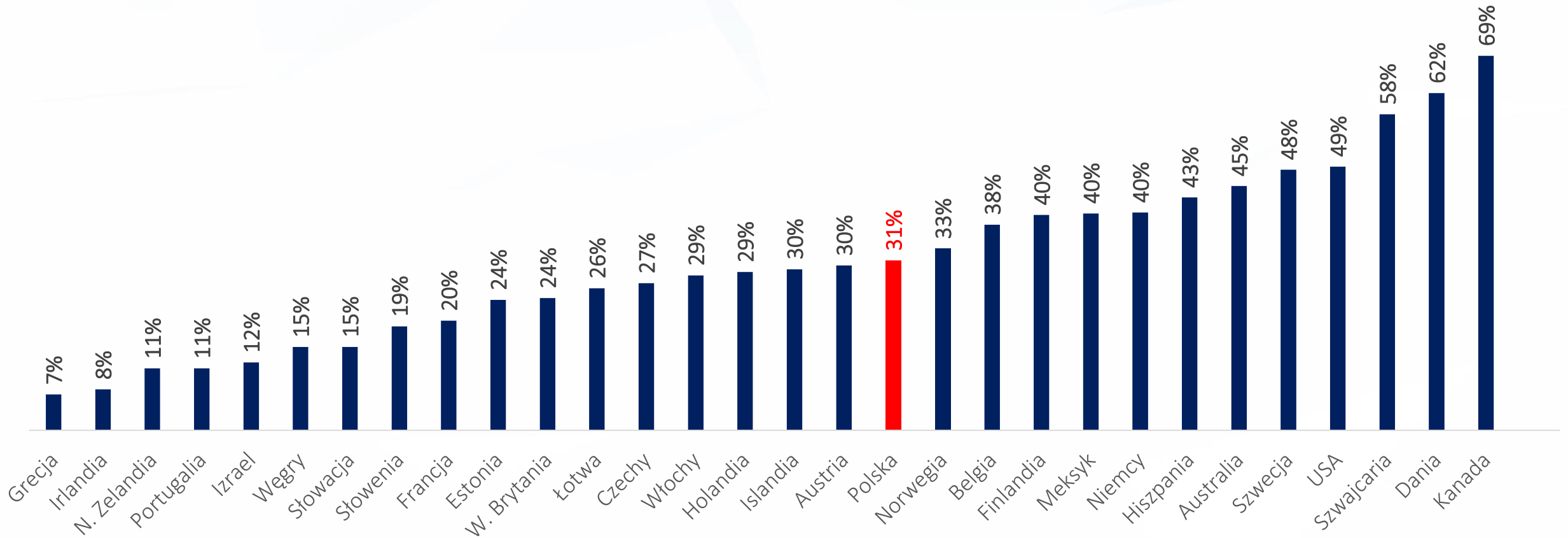
1. Pionowe luki fiskalne pozwalają władzom lokalnym **wydać więcej, niż lokalni podatnicy chcą sfinansować**. Jeżeli transfery z rządu centralnego mają być przeznaczone na konkretny cel, to ogranicza też korzyści lepszej wiedzy lokalnej samorządów.
2. Pionowe luki fiskalne **ograniczają bodźce władz lokalnych do budowy własnej bazy podatkowej**, np. poprzez tworzenie przyjaznego środowiska dla biznesu, bo ich finansowanie tylko w ograniczonym stopniu zależy od rozwoju lokalnej gospodarki.
3. Pionowe luki fiskalne ograniczają wiarygodność zobowiązania rządu centralnego do nieratowania władz lokalnych w razie nadmiernego zadłużenia. To prowadzi do **nadmiernych wydatków lokalnych i zadłużenia**.

Sorens (2015) dokonał przeglądu kilkudziesięciu badań, z których wynika, że **im większe pionowe luki fiskalne, tym:**

- Wyższe **wydatki publiczne**
- Niższa **produktywność sektora publicznego**
- Wyższe **zadłużenie**
- Niejasny wpływ na **poziom podatków**
- Jedno badanie wskazuje, że mniej **poinformowani wyborcy**
- Jedno badania wskazuje, że niższe **PKB na mieszkańca**

Wydatki publiczne w Polsce są umiarkowanie zdecentralizowane na tle innych państw członkowskich OECD. Polska w 2014 roku była na **13-tym miejscu na 30 państw** (tak samo w 2018 roku). Ta decentralizacja wydatków znacząco zwiększyła produktywność wydatków publicznych w Polsce – Bank Światowy stawia pod tym względem Polskę za wzór dla innych państw, a samorządy cieszą się największym zaufaniem obywateli spośród instytucji publicznych w Polsce.

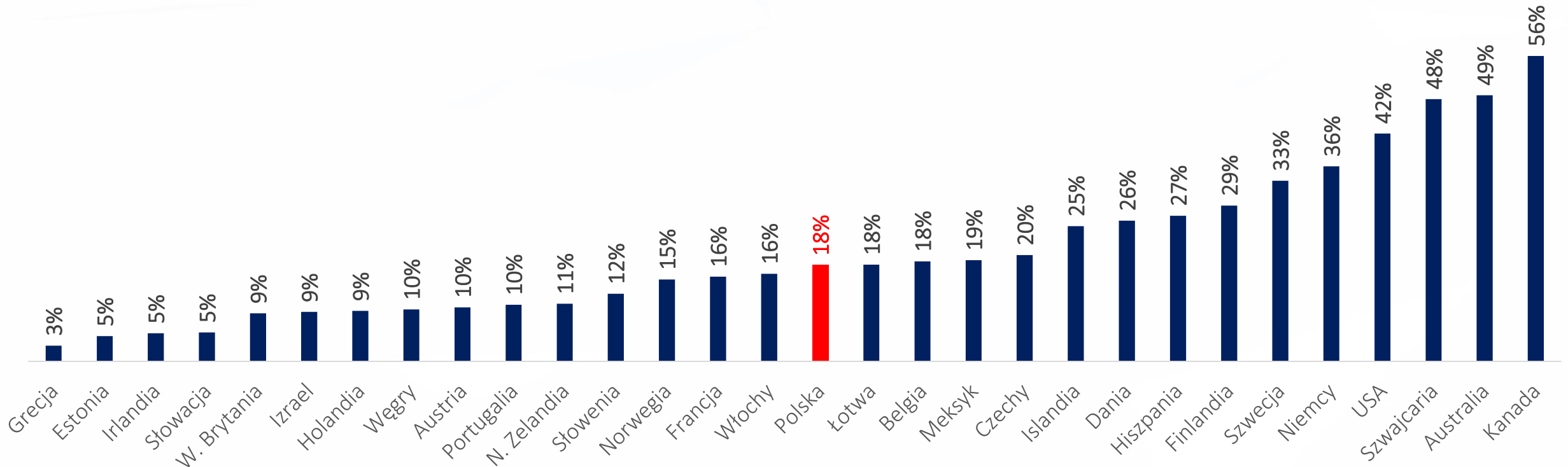
Wydatki samorządów (lokalne i stanowe) w OECD w 2014 roku
% wszystkich wydatków publicznych



W prawie wszystkich państwach członkowskich OECD dochody pozostają wyraźnie mniej zdecentralizowane niż wydatki. To problem, bo decentralizacja dochodów daje bardziej wyraźne korzyści niż wydatków. Polska jest pod tym względem **15-sta na 30 państw OECD** (tak samo w 2018 roku).

Dochody samorządów (lokalne i stanowe) w OECD w 2014 roku

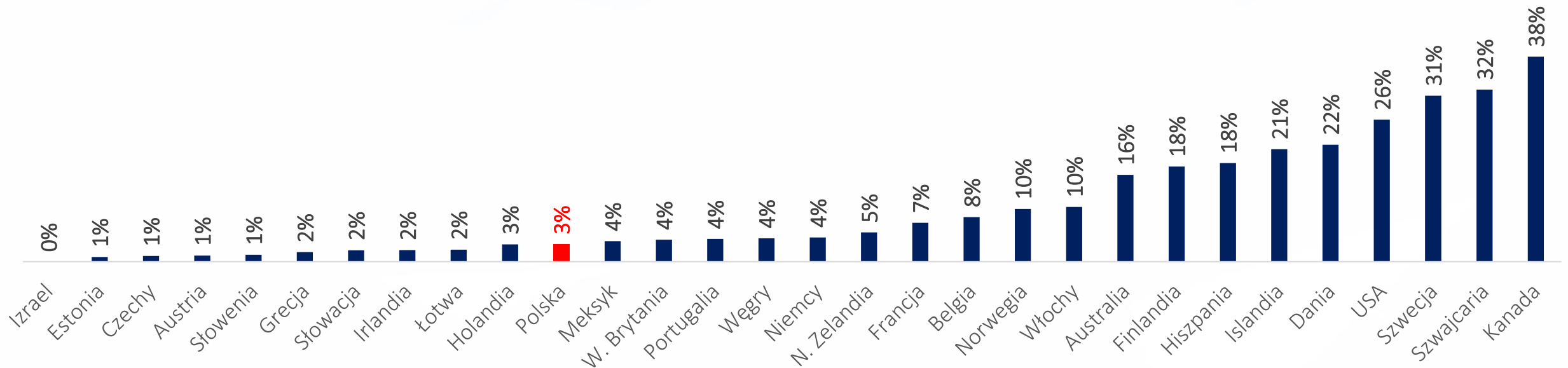
% wszystkich dochodów publicznych



Jeżeli w decentralizacji dochodów uwzględnić jedynie podatki lokalne, nad których stawkami i ulgami samorządy (lokalne i stanowe) mają przynajmniej częściową kontrolę, to decentralizacja dochodów w krajach OECD jest jeszcze mniejsza. Polska w takim wypadku jest dopiero na **20-tym miejscu na 30 państw OECD** (brak danych po 2014 roku).

Autonomiczne dochody podatkowe samorządów (lokalne i stanowe) w OECD w 2014 roku

Dochody z podatków lokalnych nad których stawkami lub ulgami samorządy mają przynajmniej częściową kontrolę jako % wszystkich dochodów publicznych

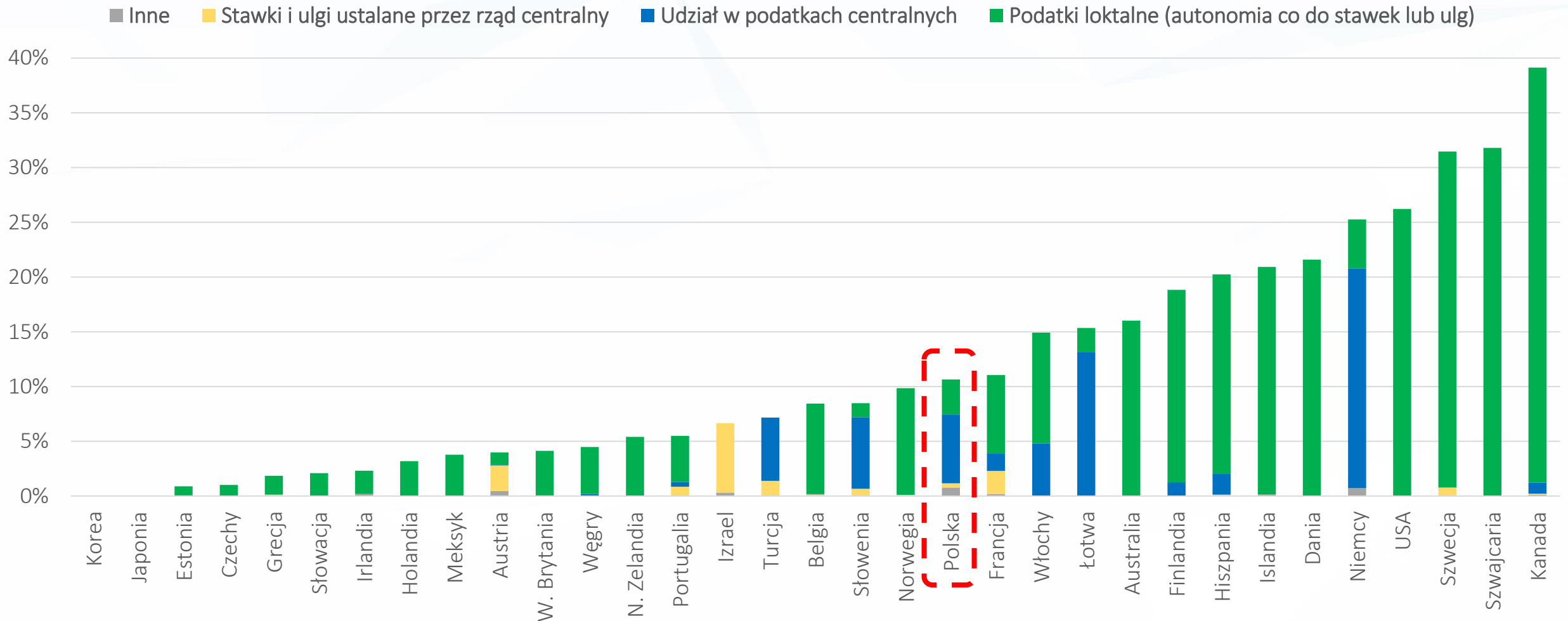


Czy samorządy muszą być zależne finansowo od państwa?

Dochody podatkowe samorządów w Polsce na tle państw OECD, pochodzą w większym stopniu z udziałów w podatkach władz centralnych (PIT i CIT), a w mniejszym z podatków lokalnych, nad których stawkami samorządy mają kontrolę (np. nieruchomości).

Struktura dochodów podatkowych samorządów (lokalne i stanowe) w OECD w 2014 roku

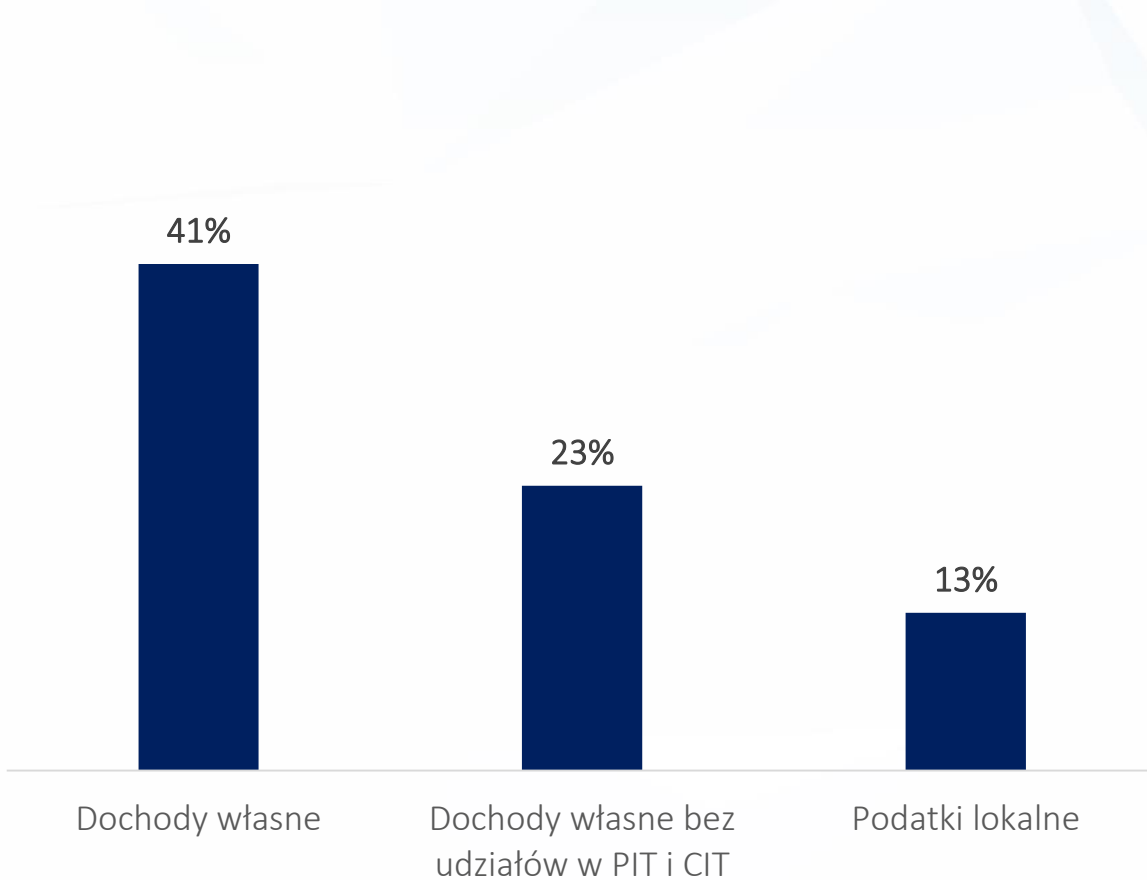
% wszystkich dochodów publicznych



W Polsce wg rachunkowości budżetowej aż **41% dochodów gmin** i **57% dochodów miast na prawach powiatu** w 2019 roku było klasyfikowane jako „dochody własne”. Jeżeli jednak wyliczyć udziały w podatkach PIT i CIT, nad których stawkami i ulgami samorządy nie mają żadnej kontroli, to odsetki spadają odpowiednio do **23% i 28%**.

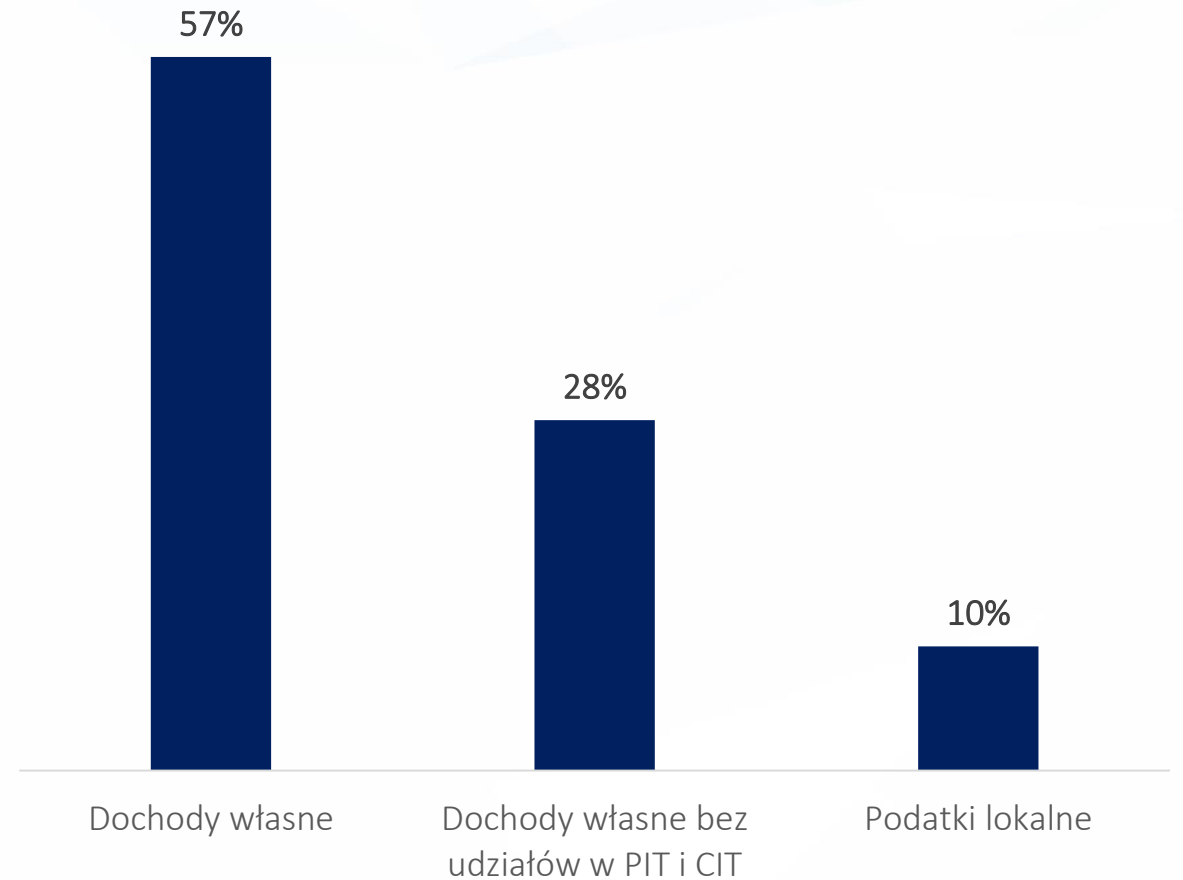
Autonomia dochodowa gmin w 2019 roku

% całkowitych dochodów gmin



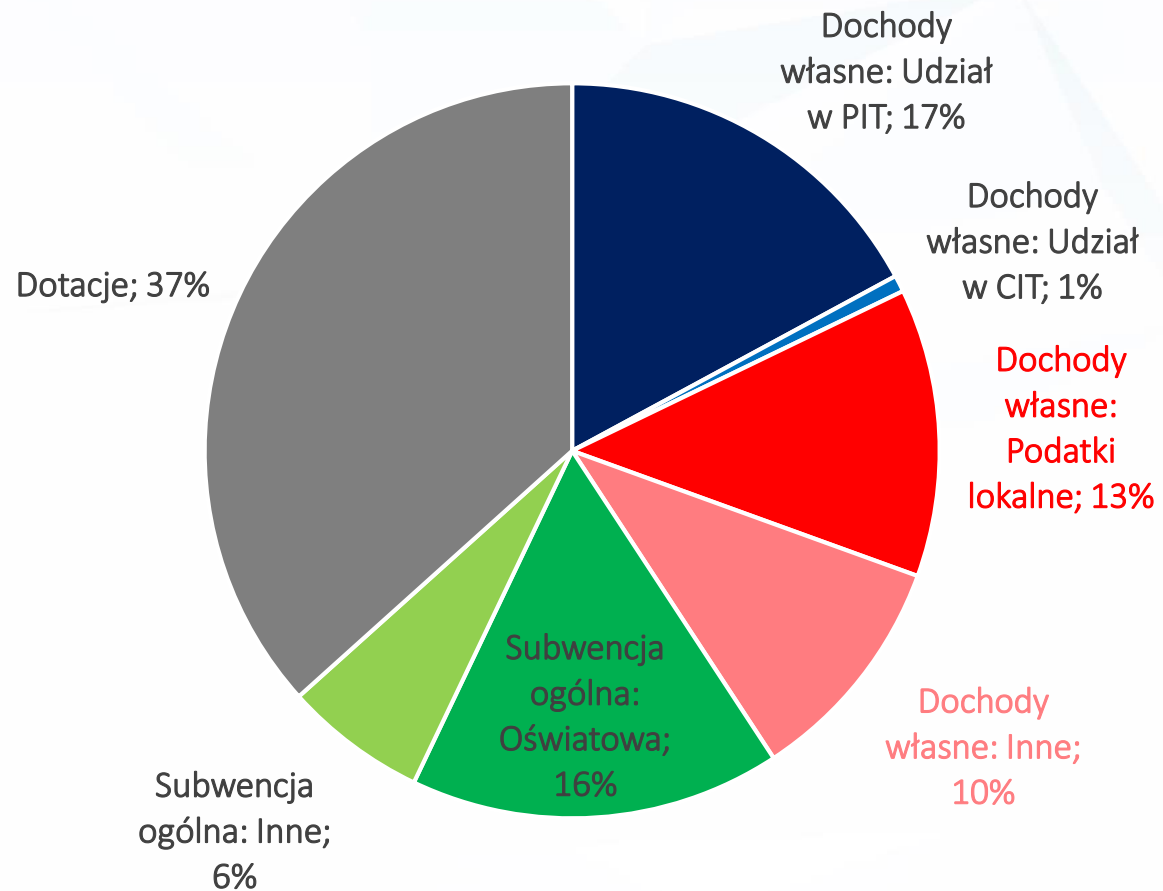
Autonomia dochodowa miast na prawach powiatu w 2019 roku

% całkowitych dochodów miast na prawach powiatu



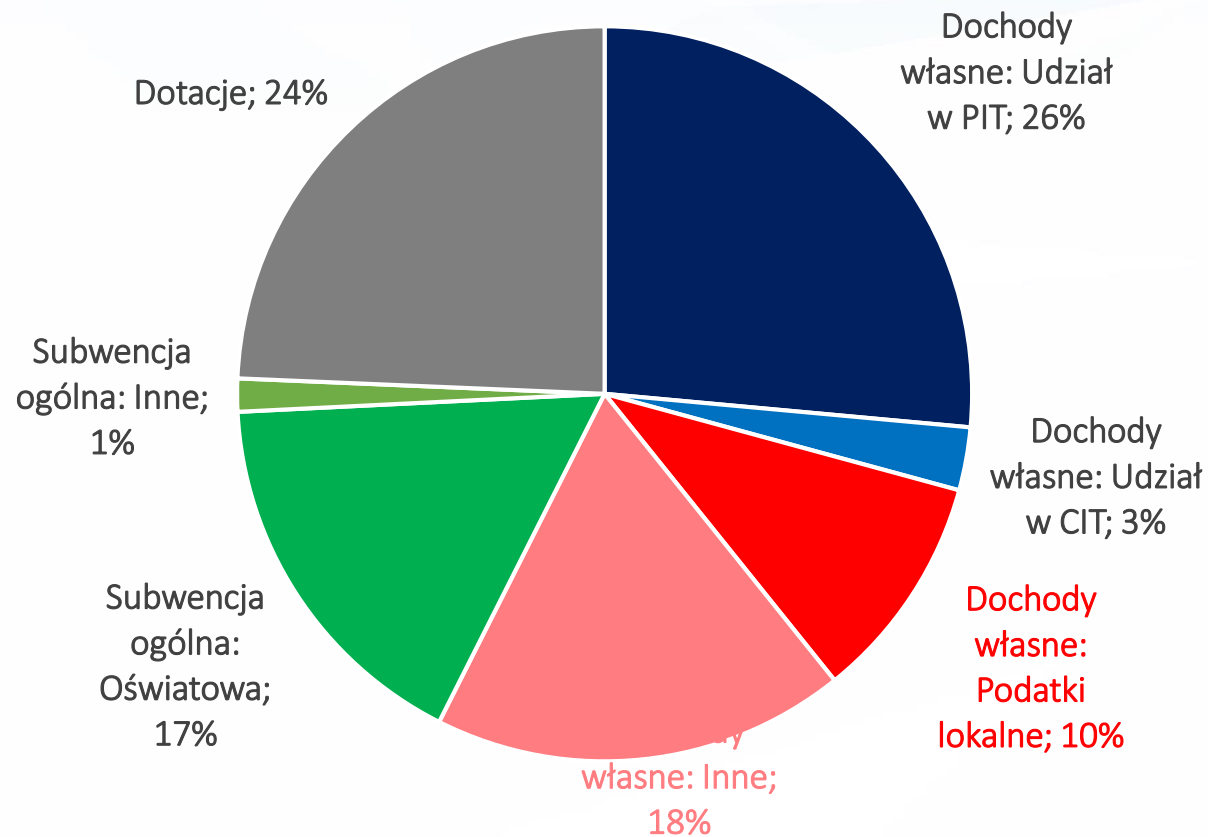
Struktura dochodów gmin w 2019 roku

% całkowitych dochodów gmin



Struktura dochodów miast na prawach powiatu w 2019 roku

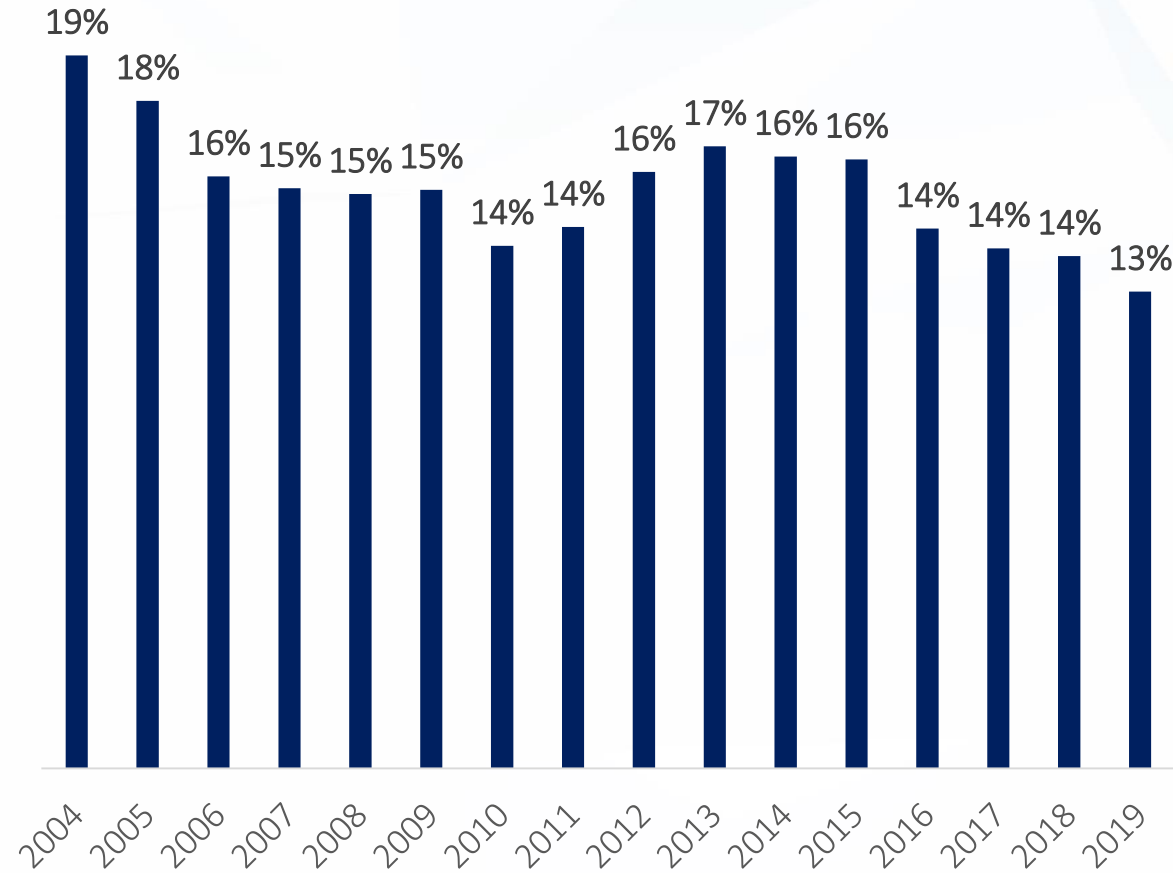
% całkowitych dochodów miast na prawach powiatu



W ostatnich latach udział podatków lokalnych w dochodach gmin i miast na prawach powiatu sukcesywnie spadał z 19% i 16% w 2004 roku, do odpowiednio 13% i 10% w 2019 roku.

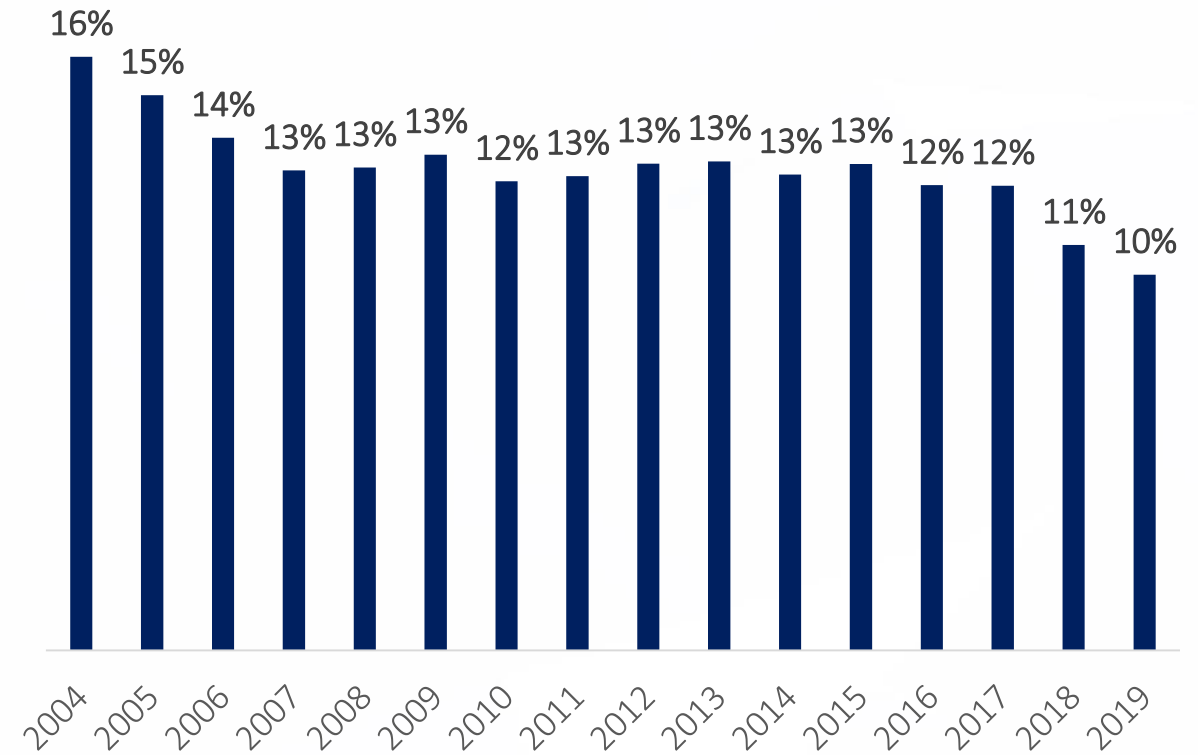
Dochody gmin z podatków lokalnych

% całkowitych dochodów gmin



Dochody miast na prawach powiatu z podatków lokalnych

% całkowitych dochodów miast na prawach powiatu



Badania Bukowskiej i Siwińskiej-Gorzela (2018) pokazują, że **również w Polsce większa autonomia dochodowa samorządów poprawia ich stabilność fiskalną**. I to nawet pomimo ograniczonej kontroli nad stawkami podatków lokalnych.

Can Higher Tax Autonomy Enhance Local Fiscal Discipline? Evidence from Tax Decentralization in Poland

Grażyna Bukowska* and Joanna Siwińska-Gorzela†

*Faculty of Economic Sciences; University of Warsaw; g.bukowska@uw.edu.pl

†Faculty of Economic Sciences; University of Warsaw; siwinska@wne.uw.edu.pl

This article explores the impact of local tax autonomy on local fiscal discipline with data for more than 2,400 Polish municipalities, over the period 2002–2014. The novelty of this study is that we rely on a measure of “de jure” fiscal decentralization, given by the share of own taxes that the local authorities are entitled to collect, before any local tax policies have been implemented. This allows us to verify the systemic impact of local tax autonomy on fiscal balances, which is not affected by local policy choices that can simultaneously change budgetary outcomes. **Our results uniformly show that fiscal autonomy is associated with higher fiscal prudence.**

Cytowana literatura

Bukowska, G., & Siwińska-Gorzelać, J. (2018). Can Higher Tax Autonomy Enhance Local Fiscal Discipline? Evidence from Tax Decentralization in Poland. *Publius: The Journal of Federalism*.

Brennan, G., & Buchanan, J. M. (1980). *The power to tax: Analytic foundations of a fiscal constitution*. Cambridge University Press.

Oates, W. E. (1999). An essay on fiscal federalism. *Journal of Economic Literature*, 37(3), 1120-1149.

Oates, W.E. (1972), *Fiscal Federalism*. Harcourt, New York.

Rodden, J. (2003). Reviving Leviathan: fiscal federalism and the growth of government. *International Organization*, 57(4), 695-729.

Sorens, J. (2016). Vertical Fiscal Gaps and Economic Performance: A Theoretical Review and an Empirical Meta-analysis. *Mercatus Working Paper*, Mercatus Center at George Mason University, February.

Tiebout, C. M. (1956). A Pure Theory of Local Expenditures. *Journal of Political Economy*, 64(5)

Rafał Trzeciakowski

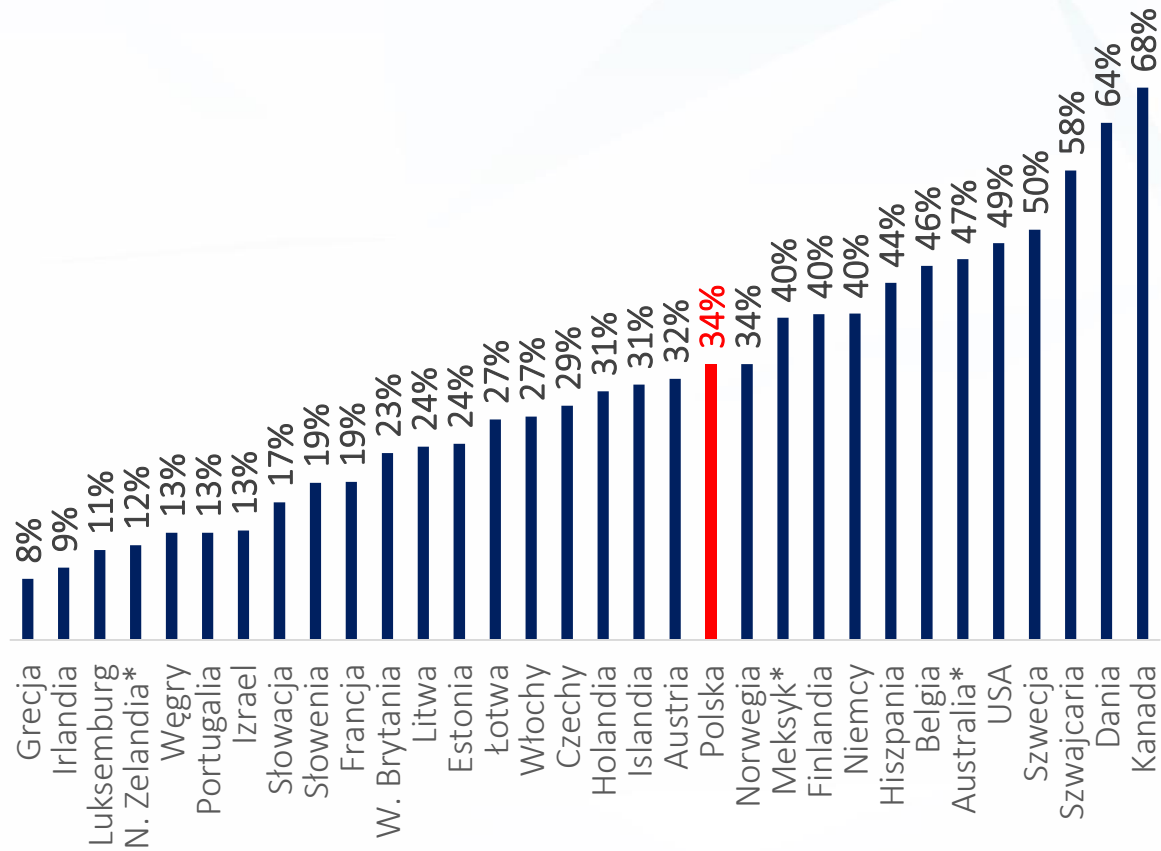
rafal.trzeciakowski@for.org.pl

rafal.trzeciakowski@doktorant.sgh.waw.pl

Forum Obywatelskiego Rozwoju (FOR),
Szkoła Główna Handlowa w Warszawie

Wydatki samorządów (lokalne i stanowe) w OECD w 2018 roku

% całkowitych wydatków publicznych



Dochody samorządów (lokalne i stanowe) w OECD w 2018 roku

% całkowitych dochodów publicznych

