

Zasady oraz praktyka fiskalnych transferów wyrównawczych, ze szczególnym uwzględnieniem mechanizmów solidarnościowych i „janosikowego”

Anwar Shah (shah.anwar@gmail.com)

11 grudnia 2014 roku

Warsztaty Ministerstwa Finansów RP i Banku Światowego pt.:
„Transfery wyrównawcze w samorządach terytorialnych – rozwiązania międzynarodowe.

Wnioski dla Polski”

Warszawa, 11 grudnia 2014 roku

Plan

- Fiskalne transfery wyrównawcze - dlaczego?
- Fiskalne transfery wyrównawcze – od kogo?
- Fiskalne transfery wyrównawcze – dla kogo?
- Fiskalne transfery wyrównawcze – w jaki sposób?
- Krajowe i regionalne mechanizmy wyrównawcze (tzw. pionowe)
 - Szwajcaria, Kanada, Australia, Indie, Brazylia, Rosja
- Fiskalne mechanizmy wyrównawcze o charakterze solidarnościowym/„janosikowe” (tzw. poziome)
 - Niemcy, Szwecja, Dania, Norwegia, Finlandia, Szwajcaria
- Wnioski z międzynarodowych doświadczeń

Fiskalne transfery wyrównawcze: *dlaczego tak, a dlaczego nie?*

- **Dlaczego tak?**

- **Polityka:** zapobieganie groźbie secesji i budowanie poczucia jedności politycznej
- **Efektywność i sprawiedliwość fiskalna:** promowanie sprawiedliwości społecznej (sprawiedliwość fiskalna) oraz efektywnej alokacji zasobów (efektywność fiskalna) (Boadway, 1982,2007)
- **Zapewnienie wspólnej unii gospodarczej:** integracja regionów mniej uprzywilejowanych pod względem fiskalnym w gospodarce narodowej

- **Dlaczego nie?**

- **Kapitalizacja** podatków i wydatków, wyższe ceny za usługi publiczne, ale niższe ceny za prywatne towary i usługi na uboższych terenach. Mobilność środków produkcji ważniejsza
- **Czynnik zniechęcający do lokalnego rozwoju gospodarczego**
- **Oslabienie dyscypliny fiskalnej:** osłabienie twardych ograniczeń budżetowych
- **Zagrożenie dla długofalowych perspektyw wzrostu**
- **W przypadku mechanizmów pionowych – ograniczenie przestrzeni fiskalnej dla rządu centralnego.** Może skutkować ograniczeniem działań na szczeblu krajowym w związku z niską elastycznością wydatków

Podstawowe zagadnienia przy projektowaniu fiskalnych dotacji wyrównawczych

- **Spółeczna zgoda co do standardu wyrównawczego, na jaki nas stać oraz sposobów jego finansowania. Jasno określone cele, spójność założeń z celami, właściwe ukierunkowanie**
- **Prostota, obiektywizm i przejrzystość kryteriów alokacji**
- **Powstrzymanie miękkich ograniczeń budżetowych i strategicznych „rozgrywek”**
- **Autonomia oraz odpowiedzialność za wyniki przed obywatelami: niezależność w projektowaniu mechanizmów i elastyczność w wykorzystaniu zasobów**
- **Adekwatność dochodów** i reagowanie na okoliczności
- **Przewidywalność**
- **Sprawiedliwość:** uprawnienia są odwrotnie proporcjonalne do możliwości fiskalnych i wprost proporcjonalne do potrzeb fiskalnych; nie obowiązuje reguła „jeden rozmiar dla wszystkich” – rozróżnienie na linii wiejskie/miejskie, duże/małe
- **Dostosowanie do możliwości**
- **Przeгляд:** klauzula „zachodzącego słońca”, aby zapewnić okresowy przegląd i ocenę

Wyrównanie idące od kogo? Międzynarodowe praktyki w zakresie transferów mających na celu zmniejszenie lokalnego/regionalnego zróżnicowania fiskalnego

- ◆ **Projektowanie:** Generalnie niedopasowanie po stronie potencjału dochodowego, natomiast transfery wyrównawcze pod względem potrzeb wydatkowych jako mechanizm uzupełniający
- ◆ **Przykładowe praktyki:** fiskalne mechanizmy wyrównawcze (źródła: *CGC (2014), Morris (2005), Finance Canada (2014), Dafflon and Mischler (2008), Lotz (2012), Shah (2007,2011), Spahn & Werner (2007), Borge (2010), Dahlberg (2010), Moisio et al (2010), Mau (2009), Switzerland (2012), Swianiewicz (2014)*).
 - ◆ „Paternalistyczne” (pionowe, od organów rządowych wyższego szczebla): Australia (potencjał dochodowy oraz potrzeby wydatkowe) oraz Kanada (tylko potencjał dochodowy)
 - ◆ **Solidarnościowe, „braterskie” (dobrowolne, poziome) – idealny system:**
 - ◆ **Potencjał dochodowy:** Niemcy (?), Finlandia
 - ◆ **Potrzeby wydatkowe:** Dania, Norwegia, Szwecja
 - ◆ **Janosikowe (przymusowe, poziome):**
 - ◆ **Potencjał dochodowy:** Szwecja, Dania, Norwegia, Szwajcaria, Polska (10% wpływów z janosikowego płynie do PKB na mieszkańca < 75%)
 - ◆ **Potrzeby wydatkowe:** Polska (poprzez dystrybucję wpłat z janosikowego)
 - ◆ **Mieszane:** Niemcy, Szwajcaria, Szwecja, Dania, Norwegia, Finlandia
- ◆ **Instytucje decydujące o subwencjach i dotacjach:** fora międzyrządowe a niezależny podmiot

„Za” i „przeciw” poszczególnych mechanizmów wyrównawczych

Mechanizm	ZA	PRZECIW
„Paternalistyczny” (pionowy)	<ul style="list-style-type: none"> • Łatwiej się nim zarządza i go finansuje • Wspiera narodowe cele w zakresie budowania unii gospodarczej i społecznej • „Spoiwo” dla państwa 	<ul style="list-style-type: none"> • Podkopuje lokalną odpowiedzialność przed mieszkańcami; • Strategiczne rozgrywki beneficjentów; wysoki poziom komplikacji; • Zachęty do lobbowania, nieefektywność i bodźce zniechęcające do poprawy bazy podatkowej; • System mało przejrzysty; • Decyzje według uznania na szczeblu centralnym; oraz • Brak wyraźnej zgody narodowej dotyczącej mechanizmu wyrównawczego
Solidarnościowy/ „braterski” (poziomy)	<ul style="list-style-type: none"> • System idealny. Prosty i przejrzysty • Pula środków podlega dyscyplinie dzięki jasnemu porozumieniu, potencjalnie właściwa równowaga w wyrównywaniu 	<ul style="list-style-type: none"> • Interes polityczny możliwy do wynegocjowania tylko w stosunkowo jednorodnym społeczeństwie • Zgoda narodowa problematyczna z punktu widzenia wyrównywania kosztów/potrzeb
Podatek janosikowy (poziomy)	<ul style="list-style-type: none"> • Przejrzysty • Ale porozumienie wymuszone 	<ul style="list-style-type: none"> • Nadmierne krańcowe stopy podatkowe; sztuczne ceny dóbr publicznych • Negatywny bodziec dla lokalnego rozwoju gospodarczego

Zabezpieczenia w mechanizmach płatności wyrównawczych

- Wprowadzenie formalnych ram prawnych, np. uchwalona przez Parlament ustawa o transferach fiskalnych określająca zasady obliczania subwencji i dotacji oraz drogę rozwiązywania konfliktów
- Wprowadzenie dobrze zdefiniowanej klauzuli „zachodzącego słońca” wraz z wymogami dot. przeglądu okresowego i końcowego oraz przedłużenia ważności przepisów
- Określenie całej puli środków: zbyt daleko idące albo niewystarczające wyrównanie – potrzeba ogólnokrajowej zgody co do standardu wyrównawczego, jak ma to miejsce w Kanadzie. W przypadku programów „braterskich” potrzebny jest oficjalny pakt solidarnościowy, taki jak np. w Niemczech
- Ograniczenie niepewności po stronie dawcy (dawców) i biorców: ustanowienie górnej i dolnej (na wypadek recesji) granicy tempa wzrostu (spadku) płatności, potencjalnie w stosunku do tempa wzrostu (spadku) dochodów dawcy lub PKB, np. 3-letnia średnia krocząca wzrostu PKB w Kanadzie
- Przewidywalność środków, na jakie biorcy mogą liczyć w określonym przedziale czasu: wprowadzenie dolnych progów dorocznych zmian dla poszczególnych alokacji
- Specjalne przepisy dotyczące źródeł dochodów o wysokiej zmienności
- Klauzule o zrzeczeniu się roszczeń i braku odpowiedzialności

Wyrównanie na czyją rzecz?

- Nadrzędna zasada: nie jest tak, że „jeden rozmiar pasuje dla wszystkich”. Wyrównywanie między jednostkami o podobnych zadaniach i charakterystyce. **„Traktowanie różnych jednostek w taki sam sposób prowadzi do niesprawiedliwości”** - Trybunał Konstytucyjny w Indonezji, sprawa prowincji Celebes Południowy.
- Należy podzielić jednostki samorządowe według ich wielkości (ludność i obszar), charakteru miejskiego/wiejskiego, itp.
- Dania: gminy miejskie, powiaty, mniejsze samorządy lokalne
- Kanada: prowincje, terytoria, miasta według klas liczby mieszkańców, gminy wiejskie i powiaty
- Niemcy: landy (kraje związkowe), miasta, gminy i obszary administracyjne
- Finlandia: gminy miejskie, powiaty, mniejsze samorządy lokalne

Cele mechanizmów wyrównawczych i standardy w wybranych krajach

- **Australia:** „możliwość realizacji usług w tym samym standardzie, przy takim samym wysiłku dochodowym i efektywności operacyjnej”.
- **Kanada:** „porównywalny poziom usług publicznych przy porównywalnym poziomie opodatkowania we wszystkich prowincjach”
- **Niemcy:** „wyrównywanie różnic w potencjale finansowym poszczególnych krajów związkowych”
- **Szwajcaria:** „zapewnienie minimalnego akceptowalnego poziomu usług publicznych bez znacznego zwiększania obciążeń podatkowych w jednych kantonach względem innych”.

Wybór standardu

Standard wyrównawczy	Brak (ogólny system podziału dochodów)	Krajowa średnia albo ułamek	Skomplikowane kryteria statystyczne
Determinuje tylko pulę środków			
Determinuje tylko alokację	Większość krajów rozwijających się, np. Brazylia, Indie, Tajlandia; Wielka Brytania	Australia, Chiny, Rosja, Szwajcaria	Indonezja (wskaźnik Williamsona)
Determinuje zarówno pulę środków, jak i alokację		Kanada, Niemcy, Finlandia, Dania, Szwecja	

Dania: modele i standardy mechanizmów wyrównawczych – 2006 r.

Rodzaj mechanizmu	Powiaty	Obszary metropolitalne	Samorządy lokalne
Potencjał dochodowy	85% janosikowe	90% janosikowe	50% subwencje i dotacje centralne
Potrzeby wydatkowe	85% solidarnościowe	60% solidarnościowe	35% solidarnościowe

Mechanizm wyrównawczy – wyrównywanie potencjału dochodowego: *W jaki sposób?*

- **Wyrównywanie pod względem potencjału fiskalnego (dochodowego) – alternatywne rozwiązania**
 - Wskaźniki makroekonomiczne: Indie, Brazylia
 - Faktyczne dochody: Niemcy, kraje skandynawskie
 - Reprezentatywny system podatkowy (wyrównywanie *per capita* potencjału dochodowego przy zastosowaniu średniej krajowej stawki podatkowej): Australia , Kanada, Japonia, Finlandia
- **Wyrównywanie potencjału dochodowego: wybór bazy dochodów**
 - Zdefiniowane bazy podatkowej, podejście do lokalnych zachęt i zwolnień podatkowych
 - Uwzględnienie wszystkich baz podatkowych albo tylko głównej bazy podatkowej
 - Ujmowanie dochodów z zasobów naturalnych i innych zmiennych źródeł dochodów
 - Ujmowanie opłat od użytkowników, dochodów z loterii
 - Ujmowanie transferów warunkowych i pomocy zewnętrznej

Podstawa koncepcyjna i wyzwania praktyczne dotyczące mechanizmów wyrównujących potrzeby wydatkowe

- Silna podbudowa teoretyczna wskazująca na potrzebę tworzenia wszechstronnych mechanizmów wyrównawczych uwzględniających potencjał dochodowy oraz potrzeby wydatkowe
- Jednak wyrównywanie potrzeb wydatkowych przy pomocy takiego wszechstronnego mechanizmu jest trudnym zadaniem
- Należy dążyć do wyrównania z uwzględnieniem istniejących potrzeb i przypisanych do danego obszaru cech charakterystycznych (demografia, rzeźba terenu, itp.), lecz nie do wyrównywania różnic w kosztach, które wynikają z polityki prowadzonej na danym obszarze
- Nawet w przypadku różnic kosztowych mających charakter cech przypisanych, takich jak miejskie/wiejskie/górzyste/peryferyjne, mamy do czynienia z kompromisem pomiędzy tym, co słuszne, a tym, co efektywne. Nie da się uzasadnić takiego samego poziomu usług na wszystkich, nieporównywalnych obszarach. Wyrównywanie ma się odbywać tylko w obrębie porównywalnej warstwy
- Najlepiej sprawdzają się mechanizmy „braterskie”
- W takim razie, jakie mamy możliwości? W jaki sposób poszczególne kraje radzą sobie z tym wyzwaniem? Czy ich doświadczenia mogą nas czegoś nauczyć?

- **Wyrównywanie pod względem potrzeb wydatkowych – alternatywne rozwiązania**
 - **Teoretycznie doskonały reprezentatywny system wydatków:** nigdzie nie praktykowany
 - **Działania ad hoc:** większość krajów. Niemcy: wielkość populacji i gęstość zaludnienia, Chiny – liczba pracowników sektora publicznego, Indie: zacofanie, Szwajcaria: demografia, obszar, bezrobocie, wielkie miasta, pomoc społeczna, cudzoziemcy
 - **Reprezentatywny system wydatków** oparty na bezpośrednich metodach imputacji albo analizie regresji w celu określenia różnicowych kosztów/potrzeb: Australia, Chiny, Indonezja, Norwegia, Holandia. Wybór kategorii wydatków, uwzględnienie wydatków podatkowych
 - **Potrzeby sektorowe w oparciu o subwencje i dotacje na usługi dla ludności (dzieci i młodzież w wieku szkolnym, km dróg, itp.) bez żadnych warunków dotyczących wydatkowania:** Kanada, Brazylia, Chile

Czynniki wykorzystywane przy kompensowaniu potrzeb wydatkowych: praktyki międzynarodowe

- **Zmienne makro:** Indonezja, Indie, Brazylia
- **Zmienne demograficzne:**
 - Australia: zmienne demograficzne, społeczno-gospodarcze, etniczne
 - Kanada: tylko liczba ludności
 - Dania, Norwegia, Holandia: ludność w podziale na grupy wiekowe
 - Włochy: populacja ważona grupami wiekowymi
- **Zmienne dotyczące usług**
 - Kanadyjskie prowincje, Włochy, Niemcy: przeważnie populacja i obszar objęty usługami
 - Szwajcaria: populacja, gęstość zaludnienia, klasa wielkości populacji, osoby w wieku 80+, klienci opieki społecznej, dorośli obcokrajowcy, wielkie miasta, obszar
 - Dania: czas dojazdu, bezrobocie, rodziny mające złe warunki mieszkaniowe, osoby w mieszkaniach na wynajem, osoby samotne, pacjenci psychiatryczni, dzieci słabo wykształconych rodziców
 - Norwegia: osoby rozwiedzione, bezrobotni, czas dojazdu i odległość, śmiertelność, osoby upośledzone umysłowo, starsze osoby samotne, imigranci
 - Holandia: warunki mieszkaniowe, wysoka gęstość zaludnienia, gospodarstwa domowe o niskich dochodach, gospodarstwa domowe korzystające z pomocy społecznej, uczniowie i studenci, uwarunkowania fizyczne obszaru
 - Australia: czynniki skali, populacja, rozproszenie ludności, ludność rdzenna, urbanizacja, struktura wiekowa, uwarunkowania fizyczne i gospodarcze obszaru

Reprezentatywny system wydatków z zastosowaniem bezpośredniej metody imputacji lub analizy regresji

- Klasyfikacja wydatków według funkcji
- Określenie czynników relatywnych potrzeb/kosztów dla każdej z funkcji
- Przypisanie względnych wag przy pomocy bezpośredniej metody imputacji lub analizy regresji
- Przydzielenie całości wydatków wszystkich obszarów administracyjnych do poszczególnych funkcji w oparciu o ich relatywne koszty i potrzeby, aby w ten sposób uzyskać standaryzowane wydatki dla każdego obszaru administracyjnego
- Porównanie standaryzowanych wydatków *per capita* dla każdego obszaru administracyjnego do standardowego ogólnokrajowego wydatku *per capita* na każdą z funkcji, aby ustalić wysokość należnej subwencji/dotacji
- Stosowane w Australii, Chinach, Indonezji i Holandii

Wyrównywanie potrzeb wydatkowych w Australii – oto zagadka: wskaźnik upośledzenia dla tej kategorii jest niższy niż wszystkie poszczególne czynniki w bogatszych stanach i vice versa w stanach uboższych – dlaczego?

Tabela 4 - czynniki związane z publicznym wykształceniem ponadpodstawowym - 1995-96

Czynniki upośledzające	NSW	Vic	Qld	WA	SA	Tas	ACT	NT
Rozproszenie	0,9973	0,9921	1,0093	1,0106	0,9972	0,9952	0,9885	1,0710
Koszty klasy	1,0014	1,0028	0,9966	0,9950	0,9992	0,9998	1,0016	0,9979
Koszty nakładów	1,0120	0,9950	0,9860	1,0030	0,9910	0,9900	1,0080	1,0340
Populacja	0,9749	0,8874	1,0983	1,1639	0,9679	1,1422	0,9750	1,2226
Skala administracyjna	0,9946	0,9946	0,9946	1,0065	1,0105	1,0304	1,0463	1,1139
Skala realizacji usług	0,9922	0,9906	1,0031	1,0153	1,0166	1,0380	0,9714	1,1141
Wandalizm i bezpieczeństwo	1,0023	1,0023	0,9973	0,9973	0,9973	0,9923	0,9923	0,9923
Transgraniczne	0,9965	1,0001	1,0001	1,0001	1,0001	1,0001	1,0660	1,0001
Wskaź. upośł. kategorii	0,9692	0,8658	1,0815	1,1941	0,9772	1,1917	1,0440	1,6605



Praktyki dotyczące wyrównywania potrzeb wydatkowych przy zastosowaniu sektorowych subwencji/dotacji rządowych (bez warunków dotyczących wydatkowania)

Kanadyjskie transfery do prowincji (służba zdrowia) – jednakowe w ujęciu *per capita* transfery bez żadnych warunków co do wydatkowania, ale z uwarunkowaniami w zakresie dostępu

Warunki: (1) Powszechność (2) Możliwość przeniesienia (3) Ubezpieczenie publiczne, ale usługi realizowane publicznie/prywatnie (4) Opcja wejścia i wyjścia (5) Bez dodatkowych opłat

Sankcje za złamanie zasad: groźba zaprzestania pomocy w przypadku złamania warunków (1)-(4) powyżej. Zmniejszenie dotacji w proporcji jeden do jednego w przypadku naruszenia warunku (5). Klauzula „zachodzącego słońca”: przegląd parlamentarny co 5 lat.

Kanadyjskie transfery do prowincji (opieka społeczna) – jednakowe w ujęciu *per capita* transfery na cele szkolnictwa wyższego i zabezpieczenia społecznego. Warunki: równe traktowanie wszystkich Kanadyjczyków w przedmiotowym zakresie.

Brazylia: transfery w służbie zdrowia do stanów i samorządów lokalnych – *per capita*.
Transfery oświatowe: w oparciu o populację dzieci i młodzieży w wielu szkolnym dla gmin oraz w oparciu o wskaźnik skolaryzacji dla wszystkich świadczeniodawców.

Kanada – transfery z prowincji dla samorządów lokalnych: dotacje na drogi w oparciu o km dróg, dotacje na działalność policji w oparciu o liczbę gospodarstw domowych, dotacje oświatowe w oparciu o wskaźnik skolaryzacji.

Wyrównywanie potrzeb wydatkowych: garść wniosków

- Wyrównywanie potrzeb wydatkowych przy pomocy mechanizmów opartych na reprezentatywnym systemie wydatków prowadzi do ogromnych komplikacji, rozgorączczenia i kontrowersji, a nawet może pogłębiać nierówności. Lepiej trzymać się prostych rozwiązań. Jak stwierdza australijska Komisja ds. Dotacji: **„Zwážywszy na bezmiar trudności koncepcyjnych i empirycznych... a także dużą liczbę osądów... inne koncepcje (i rozwiązania w zakresie dotacji) mogłyby być równie uzasadnione jak te prezentowane (tutaj)”** (CGC 2000/07, październik 2000 r.)
- Sektorowe subwencje/dotacje rządowe uzależnione od populacji objętej danym rodzajem usług, lecz bez warunków po stronie wydatkowania, to prostsza, a jednocześnie z grubsza sprawiedliwa alternatywa dla kompensowania potrzeb wydatkowych. Takie transfery zachowują prostotę i nie niszczą lokalnej autonomii. Przy pewnych drobnych modyfikacjach można je także wykorzystać do wprowadzenia bodźców zachęcających do konkurencji w realizacji usług, aby lokalne władze były przez swoich mieszkańców rozliczane z jakości świadczonych usług. W ten sposób transfery te mogą się przyczynić do zmiany paradygmatu i przejścia z kontroli nakładów na odpowiedzialność za wyniki.

PRAKTYKI ZWIĄZANE Z REGIONALNYMI MECHANIZMAMI WYRÓWNAWCZYMI

Fiskalny mechanizm wyrównawczy	Australia	Kanada	Niemcy	Szwajcaria
Stan prawny	Prawo federalne	Konstytucja	Konstytucja	Konstytucja
Paternalistyczny czy solidarnościowy	Paternalistyczny (pionowy)	Paternalistyczny (pionowy)	Solidarnościowy (poziomy)	Mieszany
Określanie całej puli środków	Ad hoc	Wzór	Wzór	Ad hoc
Alokacja	Wzór	Wzór	Wzór	Wzór
Wyrównywanie potencjału dochodowego	Tak, reprezentat. system podatkowy	Tak, reprezentat. system podatkowy	Tak, rzeczywiste dochody	Tak, główne bazy podatkowe

Fiskalny mechanizm wyrównawczy	Australia	Kanada	Niemcy	Szwajcaria
Wyrównanie potrzeb wydatkowych	Tak	Nie	Nie (tylko wielkość i gęstość zaludnienia)	Poniekąd
Stopień złożoności mechanizmu	Wysoki	Niski	Niski	Średni
Zgoda polityczna	Nie?	Tak (?)	Tak (?)	Tak
Kto rekomenduje	Niezależny podmiot	Komisja międzyrządowa	Pakt solidarności część II	Rząd federalny
Klauzula „zachodzącego słońca”	Nie	Tak (5 lat)	Nie	Nie
Rozwiązywanie sporów	Sąd Najwyższy	Sąd Najwyższy	Trybunał Konstytucyjny	Sąd Najwyższy

PRAKTYKI ZWIĄZANE Z LOKALNYMI MECHANIZMAMI WYRÓWNAWCZYMI

Anwar Shah, Bank Światowy

Lokalne mechanizmy wyrównawcze w krajach skandynawskich: streszczenie

	Wyrównywanie potencjału dochodowego	Wyrównywanie potrzeb wydatkowych
Dania	Mieszany mechanizm centralny typu „janosikowego” z 85% stawką podatku gdy potencjał dochodowy <i>per capita</i> > 115%. Stawki dotacji to: 85% gdy potencjał dochodowy <i>per capita</i> < 90%, w przeciwnym razie 45%	Mechanizm solidarnościowy
Finlandia	Solidarnościowy mechanizm reprezentatywnego systemu podatkowego z 37% stawką podatku dla potencjału dochodowego powyżej średniej krajowej; stawka dotacji to 100% gdy potencjał dochodowy <i>per capita</i> < 92%	Centralny mechanizm wyrównywania kosztów w opiece zdrowotnej, zabezpieczeniu społecznym i oświacie, a także różnic kosztów na linii wiejskie/miejskie przewyższających 65% średniej krajowej.
Norwegia	Mechanizm w typie „janosikowego” obejmujący główne podatki, ze stawką podatkową na poziomie 60% dla potencjału dochodowego powyżej średniej. Stawka dotacji to 95% gdy potencjał dochodowy <i>per capita</i> < 90%, w przeciwnym razie 60%	Mechanizm solidarnościowy plus specjalne subwencje rządu centralnego dla mniejszych JST, obszarów na północy kraju, oraz szybko rozwijających się JST
Szwecja	Podobnie jak w Danii, lecz stawka dotacji wynosi 95% gdy potencjał dochodowy <i>per capita</i> < 115%	Mechanizm solidarnościowy wyrównywania kosztów dla 9 kategorii usług

Wnioski z doświadczeń krajów skandynawskich w obszarze fiskalnych transferów wyrównawczych

- Dobrze funkcjonujące JST z silnym mandatem. Jednorodność społeczności o wysokim poziomie altruizmu, widocznym w strukturze subwencji/dotacji. Wysokie opłaty z tytułu janosikowego nie zahamowały rozwoju, gdyż altruizm w połączeniu z zaangażowaniem politycznym na rzecz rozwoju lokalnej gospodarki osłabia obawy o lokalne dochody.
- Pożądane cechy: odrębne mechanizmy wyrównawcze i standardy dla różnych JST. Łączna pula środków i alokacja obliczane przy pomocy wzoru. Mechanizmy solidarnościowe do wyrównywania kosztów (Norwegia, Dania, Szwecja) i dochodów (jedynie Finlandia). Finlandia ignoruje odchylenia kosztowe do poziomu 65% powyżej średniej. Fińska stawka podatkowa.
- Mniej pożądane cechy: stosowanie regresji do wyznaczenia kosztów standaryzowanych. Wysoka krańcowa stopa podatkowa dla zamożniejszych JST w Danii i Szwecji. Brak zachęt do poprawy konkurencyjności i innowacyjności, a także rozliczania władz przez obywateli w oparciu o wyniki. Zachęty do nieefektywności i unikania połączeń, współpracy.

Fiskalne transfery wyrównawcze: wnioski z międzynarodowych doświadczeń

- Wzór wyrównawczy powinien określać zarówno pulę, jak i alokację środków.
- Wyrównywanie potencjału dochodowego według jasno określonego standardu jest pożądane i w większości krajów wykonalne.
- Systemy o charakterze solidarnościowym częściej zapewniając właściwą równowagę. Mechanizmy „paternalistyczne” i „podatek janosikowy” są pozbawione wewnętrznej dyscypliny – mogą prowadzić do nadmiernej lub niewystarczającej redystrybucji.
- Wyrównywanie potrzeb wydatkowych jest znacznie bardziej złożone i kontrowersyjne. W tym przypadku zamiast sprawiedliwości „co do joty” lepiej sprawdza się sprawiedliwość „w przybliżeniu”. Sektorowe transfery rządowe oparte o potrzeby (bez warunków po stronie wydatkowania środków) są obiecującą alternatywą dla kompensowania potrzeb wydatkowych – prostszą, a jednocześnie dość sprawiedliwą. Przy pewnych drobnych modyfikacjach mogą też zachęcać do konkurencyjności i innowacyjności w świadczeniu usług, a także do rozliczania władz z jakości realizowanych usług.

..... wnioski z międzynarodowych doświadczeń

- Transfery wyrównawcze nie powinny być rozpatrywane w oderwaniu od szerszego systemu fiskalnego, zwłaszcza transferów warunkowych
- W przypadku lokalnych mechanizmów wyrównawczych nie obowiązuje reguła „jeden rozmiar dla wszystkich”
- Ważne jest, aby uzyskać zgodę społeczną co do standardu wyrównawczego
- Konieczna jest klauzula „zachodzącego słońca” i przepisy dotyczące przeglądu i przedłużenia działania mechanizmu
- Rozwiązania instytucjonalne w zakresie naliczania subwencji/dotacji i okresowych przeglądów funkcjonowania mechanizmów wyrównawczych wymagają starannego namysłu, gdyż niezależne komisje zazwyczaj stosują akademicki rygor i z reguły rekomendują rozwiązania bardziej skomplikowane i mało przejrzyste