

**Autonomia
fiskalna
i jej wpływ
na działania
samorządów**

Autonomia fiskalna i jej wpływ na działania samorządów

Agnieszka Kopańska

Grzegorz Kula

Joanna Siwińska-Gorzelak

Grażyna Bukowska

Magdalena Młochowska



Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR
Warszawa 2018

Recenzent: prof. dr hab. Jerzy Wilkin

Redakcja: Marta Höffner

Korekta: Joanna Barska

Projekt okładki: Katarzyna Juras

Copyright © 2018 by Wydawnictwo Naukowe Scholar Sp. z o.o., Warszawa

Publikacja została dofinansowana z środków Narodowego Centrum Nauki
w ramach projektu badawczego nr 2014/13/B/HS4/03204

ISBN 978-83-7383-923-6

Wydawnictwo Naukowe Scholar Spółka z o.o.
ul. Wiślana 8 (róg Browarnej), 00-317 Warszawa
tel./faks: 22 692 41 18; 22 826 59 21; 22 828 93 91
dział handlowy: jak wyżej w. 108
e-mail: info@scholar.com.pl
www.scholar.com.pl

Wydanie pierwsze
Skład i łamanie: WN Scholar (Stanisław Beczek)
Druk i oprawa: Totem, Inowrocław

Spis treści

Wprowadzenie	7
1. Decentralizacja fiskalna i jej pomiar	11
1.1. Problemy mierzenia decentralizacji fiskalnej	13
1.2. Autonomia wydatkowa polskich gmin i miast na prawach powiatu – próba kwantyfikacji	17
1.3. Zróżnicowanie samodzielności wydatkowej i dochodowej polskich gmin i miast na prawach powiatu – analiza dla lat 2000–2014	30
2. Autonomia wydatkowa gmin i miast na prawach powiatu wobec wybranych zadań – przegląd regulacji	43
2.1. Wydatki polskich gmin i miast na prawach powiatu na pomoc społeczną i oświatę	43
2.1.1. Zadania samorządów z zakresu oświaty	44
2.1.2. Zadania samorządów z zakresu pomocy społecznej	49
2.2. Zadania polskich gmin i miast na prawach powiatu w zakresie kultury i sportu	56
3. Efektywność alokacyjna zdecentralizowanych wydatków	61
3.1. Dostosowanie wydatków samorządów do preferencji mieszkańców – przegląd literatury	62
3.2. Determinanty wydatków gmin i miast na prawach powiatu na wybrane zadania lokalne – badanie empiryczne	70
3.3. Wpływ autonomii dochodowej i wydatkowej na dopasowanie wydatków do preferencji ludności – badanie empiryczne	82
3.3.1. Wydatki samorządów o różnej samodzielności dochodowej i wydatkowej	82
3.3.2. Wpływ zmian w autonomii wydatkowej na wydatki samorządów	90
3.4. Podsumowanie	95
4. Efektywność kosztowa	98
4.1. Przegląd literatury dotyczącej efektywności kosztowej zdecentralizowanych wydatków	99
4.2. Metody oceny efektywności kosztowej	101
4.3. Wybór nakładów i efektów dla analizowanych zadań samorządów	106
4.4. Dane wykorzystane w analizach efektywności kosztowej	111
4.5. Efektywność kosztowa wydatków polskich gmin – analizy empiryczne	112
4.6. Efektywność kosztowa w obszarze edukacji	117
4.7. Efektywność kosztowa w obszarze pomocy społecznej	130
4.8. Efektywność kosztowa w obszarze kultury	140

4.9. Efektywność kosztowa w obszarze sportu	151
4.10. Podsumowanie	162
5. Decentralizacja fiskalna a perspektywy rozwojowe	164
5.1. Wpływ decentralizacji na perspektywy rozwojowe – rozważania teoretyczne	165
5.2. Decentralizacja a perspektywy rozwoju – omówienie wybranych badań empirycznych	171
5.3. Decentralizacja a perspektywy rozwojowe gmin w Polsce	173
5.3.1. Miary rozwoju społeczno-gospodarczego gmin w Polsce	174
5.3.2. Dane wykorzystane w badaniach i metodologia	177
5.2.3. Wyniki badań empirycznych	178
5.4. Podsumowanie	187
6. Reelekcje wójtów, burmistrzów i prezydentów a poziom autonomii fiskalnej	189
6.1. Konsekwencje reelekcji	190
6.1.1. Szanse na reelekcję i hipoteza głosowania ekonomicznego	192
6.1.2. Podatki a reelekcja	193
6.1.3. Polityka wydatkowa a reelekcja	195
6.1.4. Reelekcja a scena polityczna	196
6.1.5. Afiliacje partyjne	198
6.2. Wpływ poziomu decentralizacji na reelekcje urzędujących wójtów, burmistrzów i prezydentów – analiza empiryczna	199
6.3. Wpływ poziomu autonomii fiskalnej na szansę reelekcji – wyniki badania	205
6.4. Podsumowanie	209
Zakończenie i wnioski	211
Załącznik – opis zmiennych wykorzystywanych w badaniu efektywności alokacyjnej	216
Bibliografia	222
Spis tabel	239
Spis rycin	242
Spis map	243
Noty o autorach	244
Indeks nazwisk	245

Wprowadzenie

W ostatnich dekadach w wielu krajach następował proces decentralizacji fiskalnej, w ramach którego samorządom przekazywane były zadania publiczne oraz środki finansowe do ich realizacji¹. Jednak w praktyce pełną decentralizację rzadko się obserwuje. Z jednej strony jest ona ograniczana przez duży udział transferów z budżetu centralnego w dochodach lokalnych, z drugiej zaś przez ścisłe regulacje zadań przekazanych samorządom przez centralnie definiowane przepisy. Oba te czynniki ograniczają decyzyjność władz samorządowych (Bach i in. 2009).

Decentralizacja fiskalna rozumiana jako działanie systemu jednostek samorządu terytorialnego, które samodzielnie² podejmują decyzje o swoich dochodach i wydatkach, może prowadzić do poprawienia efektywności sektora publicznego. W literaturze wskazuje się przede wszystkim na możliwą poprawę efektywności alokacyjnej, kosztowej oraz o potencjalnych, długotrwałych efektach związanych z rozwojem lokalnym. Jak już jednak powiedziano, w praktyce samorządy nie są samodzielne. Innymi słowy, mamy do czynienia z częściową lub ograniczoną decentralizacją fiskalną. Wynika to z szeregu obiektywnych czynników związanych z problemami w kształtowaniu systemu lokalnych finansów. Warto wspomnieć np. o problemach tzw. nierówności poziomych, które wynikają z nierównej bazy mogącej stanowić źródło dochodów własnych samorządu, oraz o tym, że wbrew założeniom klasycznych modeli wiele zadań realizowanych przez poszczególne jednostki oddziałuje na podmioty spoza obszaru samorządu. A zatem brak samodzielności jest niejako naturalny, dotyczy zarówno decyzji dochodowych, jak i wydatkowych podejmowanych przez samorządy. Z perspektywy kształtowania lokalnych finansów ważna jest odpowiedź na pytanie, jak te ograniczenia oddziałują na decyzje podejmowane przez samorządy, w szczególności czy i jak wpływają na ich efektywność. Kwestie te są przedmiotem stosunkowo licznych opracowań zarówno o charakterze

¹ Proces ten został zahamowany wraz z kryzysem w 2008 roku.

² W książce określeń „samodzielność” i „autonomia” używamy zamiennie.

teoretycznym, jak i praktycznym. Jednak przegląd tych opracowań wskazuje, że mamy do czynienia z istotnym brakiem, mianowicie zasadnicza część analiz dotyczy problemów autonomii dochodowej samorządów. Autonomia wydatkowa również jest analizowana, ale przede wszystkim przez pryzmat ograniczeń po stronie dochodów, a w szczególności dotacji celowych. Tymczasem ograniczenia tej autonomii wynikają też z regulacji dotyczących tylko wydatków. Regulacje te określają często bardzo szczegółowo ilość i jakość dóbr i usług, które samorządy są zobowiązane dostarczyć mieszkańcom. To, jak owe regulacje wpływają na działania samorządów, nie jest dobrze rozpoznane w literaturze. Niniejsze opracowanie podejmuje m.in. próbę uzupełnienia tej luki. Chcemy także w sposób możliwie wszechstronny ocenić zakres decentralizacji fiskalnej w Polsce i ilościowo oszacować, jaki jest jej wpływ na funkcjonowanie samorządów w naszym kraju.

Głównym celem rozważań zawartych w tej książce jest próba oceny, czy i w jaki sposób decentralizacja fiskalna wpływa na funkcjonowanie sektora publicznego w Polsce na poziomie lokalnym, oraz próba zweryfikowania hipotezy zakładającej, że im większy jest stopień decentralizacji, tym większa jest efektywność sektora publicznego na poziomie lokalnym. Hipoteza ta została rozbita na szczegółowe hipotezy badawcze weryfikowane w kolejnych rozdziałach:

- wraz ze spadkiem poziomu autonomii (w przestrzeni lub czasie) zmniejsza się dopasowanie wydatków lokalnych do preferencji mieszkańców, czyli efektywność alokacyjna;
- wzrost poziomu autonomii wiąże się z większą efektywnością kosztową działań samorządów;
- wyższa efektywność i większa swoboda decydowania o przeznaczeniu posiadanych środków przyspieszają tempo rozwoju gospodarczego samorządów;
- wzrost fiskalnej decentralizacji (wydatkowej i dochodowej) prowadzi do reelekcji urzędującego wójta/burmistrza/prezydenta.

W rozdziale 1 niniejszej książki dokonujemy przeglądu miar autonomii jednostek samorządu terytorialnego. Szczególną uwagę zwracamy na problemy mierzenia samodzielności wydatkowej. Przegląd ten kończymy propozycją mierników autonomii fiskalnej samorządów zarówno po stronie wydatkowej, jak i po stronie dochodowej. Mierniki te wykorzystaliśmy do wyliczenia wskaźników autonomii wydatkowej oraz dochodowej polskich gmin i miast na prawach powiatu w latach 2000–2014. Na podstawie przeglądu regulacji dotyczących najważniejszych wydatków budżetowych oraz dzięki konsultacjom z przedstawicielami samorządów wskazaliśmy zadania samorządów, które są całkowicie lub znacznie ograniczone centralnymi regulacjami. Należy podkreślić, że uwzględnione regulacje dotyczą wszystkich samorządów (lub wszystkich jednostek danego typu). A zatem *de jure* ograniczenia autonomii są takie same dla wszystkich jednostek. Jednak w praktyce mamy do czynienia z istotnym zróżnicowaniem autonomii wydatkowej i dochodowej między

samorządami. To faktyczne zróżnicowanie stało się podstawą do zaprezentowanych w kolejnych rozdziałach analiz empirycznych. Regulacje prawne analizowane na potrzeby ustalenia mierników autonomii oraz opisywane w kolejnych rozdziałach książki dotyczą stanu prawnego obowiązującego w latach 2000–2014.

Efektywność alokacyjną i kosztową lokalnych wydatków ocenialiśmy dla dwu grup wydatków. Pierwszą tworzą te wydatki, dla których autonomia wydatkowa jest znacznie (ale nie całkowicie) ograniczona, a drugą te, które należy uznać za niemal całkowicie zdecentralizowane. W pierwszej grupie znalazły się wybrane wydatki związane z edukacją i pomocą społeczną, w drugiej zaś z kulturą i sportem. W rozdziale 2 niniejszej książki zaprezentowane są najważniejsze informacje o organizacji zadań związanych z tymi wydatkami w Polsce.

Rozdział 3 skupia się na problemie efektywności alokacyjnej, określanej również w literaturze jako *preference matching* (dopasowanie preferencji). Fakt, że zdecentralizowane wydatki są lepiej dopasowane do preferencji mieszkańców niż wydatki, o których decyduje się centralnie, stanowi jeden z podstawowych możliwych walorów decentralizacji. Przegląd literatury zaprezentowany w tym rozdziale umożliwia pokazanie mechanizmów, które zgodnie z teoriami pierwszej i drugiej generacji federalizmu fiskalnego wpływają na uzyskanie tego efektu. Przegląd ten wskazuje również, że dopasowanie preferencji w zdecentralizowanym systemie w większości badań uznaje się za dane, ale bardzo niewiele jest analiz empirycznych, które próbują potwierdzić (lub zaprzeczyć), że to dopasowanie istotnie zwiększa się wraz z pogłębianiem decentralizacji i wzrostem samodzielności samorządów. W trzecim rozdziale podejmujemy próbę uzupełnienia tej luki w literaturze. Przedstawiamy tam badania empiryczne z wykorzystaniem danych panelowych dotyczących polskich gmin i miast na prawach powiatu. Analizujemy, jak zróżnicowanie autonomii w przestrzeni i czasie wpływa na politykę wydatkową samorządów.

Wpływ decentralizacji na efektywność kosztową jest przedmiotem analiz rozdziału 4. Zgodnie z teoriami federalizmu fiskalnego zdecentralizowane wydatki, na które samorząd ma większy wpływ, są efektywniejsze kosztowo niż wydatki określone centralnie. Istniejąca literatura w większości wypadków potwierdza teorię. W naszym badaniu analizujemy nieco inny problem, mianowicie podjęliśmy próbę odpowiedzi na pytanie, czy samorządy mające większą autonomię dochodową i wydatkową są bardziej efektywne. Wykorzystujemy tutaj sformułowane w rozdziale pierwszym miary autonomii dochodowej i wydatkowej

Celem rozdziału 5 jest zbadanie związków pomiędzy autonomią fiskalną a perspektywami długookresowego rozwoju gospodarczego. Wskazujemy na mechanizmy teoretyczne, które mogą wytłumaczyć, dlaczego decentralizacja i autonomia fiskalna mogą oddziaływać na tempo wzrostu gospodarczego. Zwracamy jednak uwagę na fakt, że wyniki istniejących badań empirycznych

są bardzo niejednoznaczne, co m.in. pokazuje, że skutki decentralizacji zależą od wielu czynników, takich jak np. szczegółowe rozwiązania instytucjonalne. W rozdziale tym prezentujemy też wyniki badań empirycznych przeprowadzonych dla polskich gmin. Próbujemy w nich oszacować związki pomiędzy wskaźnikami autonomii a zmiennymi, które mogą być jakiś sposób związane z rozwojem gospodarczym.

W rozdziale 6 analizujemy związek między poziomem autonomii samorządu a lokalną sceną polityczną, a dokładnie szansą reelekcji lokalnych władz. To lokalni politycy podejmują decyzje o dochodach i wydatkach samorządowych, a więc to od ich postawy zależy to, czy oczekiwane efekty decentralizacji zostaną osiągnięte. W pierwszej części rozdziału prezentujemy przegląd literatury dotyczącej związku wielokadencyjności i sytuacji społeczno-gospodarczej samorządów. Przytaczamy tu również teoretyczne argumenty, które łączą poziom autonomii samorządu i prawdopodobieństwo reelekcji. Druga część poświęcona jest analizie empirycznej. Badanie panelowe logitowe objęło gminy miejskie, wiejskie i miejsko-wiejskie (pominięte zostały miasta na prawach powiatu) w latach 2002–2014.

Analizy ilościowe przeprowadziliśmy za pomocą oprogramowania STATA SE14. Korzystaliśmy z danych ze sprawozdań budżetowych dotyczących dochodów i wydatków samorządów, danych z Bazy Danych Lokalnych GUS, danych o pomocy społecznej przesyłanych przez gminy do Ministerstwa Rodziny, Pracy i Pomocy Społecznej oraz z bazy wyników egzaminów gimnazjalnych prowadzonej przez Instytut Badań Edukacyjnych przy Ministerstwie Edukacji Narodowej. Dane dotyczące wyników wyborów pochodzą z Państwowej Komisji Wyborczej (PKW).

W tym miejscu chcieliśmy złożyć podziękowania wszystkim osobom i instytucjom, które wspomogły nas w procesie realizacji badań i pisania tej książki. W szczególności dziękujemy Panu Profesorowi Jerzemu Wilkinowi za bardzo cenne uwagi do pierwszej wersji publikacji. Dziękujemy przedstawicielom samorządów, którzy pomogli nam stworzyć mierniki autonomii fiskalnej. Pragniemy również podziękować przedstawicielom Ministerstwa Rodziny, Pracy i Pomocy Społecznej za poświęcony czas i przygotowanie baz danych pomocy społecznej.

Książka i prezentowane w niej badania zostały przygotowane w ramach realizacji projektu badawczego nr 2014/13/B/HS4/03204, finansowanego przez Narodowe Centrum Nauki. Informacje o projekcie i jego wynikach można znaleźć na stronie internetowej: <http://decentralizacja.wne.uw.edu.pl/>.

Zakończenie i wnioski

Głównym celem rozważań zawartych w książce była próba oceny, czy i w jaki sposób decentralizacja fiskalna wpływa na funkcjonowanie sektora publicznego w Polsce na poziomie lokalnym. Decentralizację fiskalną rozumiemy jako autonomię samorządu w dostarczaniu i finansowaniu dóbr publicznych. W szczególności możemy zatem mówić o decentralizacji/autonomii dochodowej i wydatkowej. Te dwa aspekty decentralizacji i jej efektów były przedmiotem prowadzonych w książce analiz. Podstawą naszej pracy był przegląd badań teoretycznych i empirycznych dotyczących decentralizacji. W bogatej literaturze dotyczącej autonomii samorządów jasno się sugeruje, że zdecentralizowane wydatki publiczne są lepiej dopasowane do potrzeb i preferencji mieszkańców. Zgadza się to z zasadą pomocniczości (subsydiarności), której współczesne brzmienie wynika z katolickiej nauki społecznej, a która jest bezpośrednio wprowadzona do Konstytucji RP i prawodawstwa Unii Europejskiej. Teorie z zakresu federalizmu fiskalnego wskazują, że obok lepszego dopasowania wydatków publicznych do potrzeb mieszkańców bardziej autonomiczne samorządy powinny skuteczniej wydawać swoje środki, a w konsekwencji lepiej się rozwijać. Jednak badania empiryczne nie zawsze potwierdzają te zależności. Znaczna część wcześniejszych badań wskazuje, że zwiększenie autonomii fiskalnej samorządów sprzyja poprawie efektywności kosztowej i alokacyjnej. Badania bezpośrednio dotyczące efektywności alokacyjnej i jej zróżnicowania są relatywnie rzadko spotykane w literaturze. Jednocześnie przegląd badań dotyczących zależności między stopniem decentralizacji a rozwojem nie prowadzi do jednoznacznych wniosków. Biorąc pod uwagę dyskusję w literaturze, a szczególnie rozbieżności między sugestiami teoretycznymi a wynikami badań empirycznych, w tej książce weryfikowano hipotezę zakładającą, że większy stopień decentralizacji zwiększa efektywność sektora publicznego na poziomie lokalnym. Hipoteza ta została rozbita na szczegółowe hipotezy badawcze weryfikowane w kolejnych rozdziałach:

- wraz ze spadkiem poziomu autonomii (w przestrzeni lub czasie) zmniejsza się dopasowanie wydatków lokalnych do preferencji mieszkańców, czyli efektywność alokacyjna;
- wzrost poziomu autonomii wiąże się z większą efektywnością kosztową działań samorządów;
- wyższa efektywność i większa swoboda decydowania o przeznaczeniu posiadanych środków prowadzą do szybszego tempa rozwoju gospodarczego samorządów;
- wzrost fiskalnej decentralizacji (wydatkowej i dochodowej) prowadzi do reelekcji urzędującego wójta/burmistrza/prezydenta.

Weryfikacja tych hipotez wymagała w pierwszej kolejności kwantyfikacji autonomii. Zaproponowaliśmy własne miary autonomii wydatkowej i dochodowej, oparte na koncepcji pomiaru autonomii przedstawionej przez OECD, ale uwzględniające szczegółowe dane o ograniczeniach autonomii dochodowej i wydatkowej samorządów w Polsce. Na tej podstawie wyznaczyliśmy wskaźniki autonomii dla wszystkich gmin i miast na prawach powiatu w okresie 2000–2014. Obliczenia pokazały znaczne zróżnicowanie autonomii fiskalnej między polskimi samorządami. Zróżnicowanie to pokrywa się bardzo wyraźnie ze stopniem rozwoju i wielkością własnych dochodów lokalnych. Oznacza to, że system transferów wprawdzie wyrównuje dochody samorządów, ale transfery te wykorzystywane są przede wszystkim na wydatki nieautonomiczne. Na pozostałe zadania biedniejszym samorządom zostaje po prostu mniej pieniędzy. Szczegółowe analizy prowadzone w kolejnych rozdziałach bardzo wyraźnie potwierdziły to spostrzeżenie. Wydatki na oświatę i pomoc społeczną, które reprezentują zadania bardzo mało autonomiczne, są relatywnie w niewielkim stopniu zróżnicowane między samorządami. Co więcej, w niewielkim stopniu zależą one od stopnia samodzielności dochodowej. Wydatki związane z kulturą i sportem, które reprezentują autonomiczne zadania lokalne, charakteryzują się znacznie większym zróżnicowaniem między samorządami. Tym, co bardzo wyraźnie wpływa na to zróżnicowanie, jest poziom autonomii fiskalnej, szczególnie wydatkowej. Przeprowadzone badania wydają się wręcz wskazywać na wypychanie tych samodzielnych zadań przez zadania o małym stopniu autonomii.

Badania dotyczące efektywności alokacyjnej pozwoliły wykazać, że ograniczone centralnymi regulacjami wydatki są wprawdzie wyższe w samorządach zamieszkiwanych przez większą liczbę odbiorców tych usług, ale – jak się zdaje – jest to przede wszystkim odpowiedź na centralne przepisy, a nie dopasowanie do potrzeb mieszkańców. Analizowany przez nas naturalny eksperyment związany ze zmianami w tych przepisach, wykazał, że dopasowanie to zmniejsza się wtedy, gdy przepisy nakazują kierowanie wydatków na inny cel. Nasze badanie pozwoliło również wykazać, że samorządy, których budżety w analizowanym okresie były trwale mało autonomiczne, nie tylko wydają mniej na

samodzielne zadania, ale również w mniejszym stopniu dopasowują wydatki do preferencji swoich mieszkańców. Nasza pierwsza hipoteza została zatem zweryfikowana pozytywnie

Analiza efektywności kosztowej wydatków samorządów lokalnych pokazała, że wpływa na nią bardzo wiele czynników. Nie udało się jednak wykazać ogólnej zależności od miar autonomii. Wpływ wskaźników autonomii na poziom efektywności czy jej zmiany był istotny w niewielu modelach, najczęściej dla gmin wiejskich albo miejsko-wiejskich, ponadto w większości przypadków był ujemny. Nie było znaczących różnic między obszarami bardziej scentralizowanymi, jak edukacja i pomoc społeczna, a zdecentralizowanymi, czyli kulturą i sportem. Co więcej, inny był wpływ autonomii na poziom efektywności, a inny na wielkość jej zmian. Istotne okazały się za to charakterystyki gmin, takie jak wykształcenie ich mieszkańców, struktura demograficzna czy położenie na obszarze należącym kiedyś do konkretnego zaboru. Równie ważne okazały się czynniki zewnętrzne, zmiany prawne, organizacyjne i finansowe. Gminy w różny sposób reagowały na te zewnętrzne zmiany w zależności zarówno od swoich charakterystyk, jak i od konkretnego obszaru działań. W sumie przeprowadzone analizy efektywności kosztowej dostarczyły wielu przesłanek dla tezy, że bogactwo samorządów nie sprzyja efektywności ich wydatków, a gminy ubogie muszą być efektywne, żeby sobie poradzić. Sugerowałoby to, że autonomia może prowadzić do zwiększenia wydatków, ale nie do zwiększenia efektywności. Oznaczałoby to, że postawiona w badaniu hipoteza, iż wzrost poziomu autonomii dochodowej i wydatkowej samorządu wiąże się z większą efektywnością kosztową, nie jest prawdziwa.

W przypadku badania zależności między poziomem autonomii lokalnej a tempem rozwoju samorządu – mimo niejednoznacznych wniosków prezentowanych w literaturze – nasze wyniki sugerują, że decentralizacja dochodowa oraz wydatkowa mogą mieć wpływ na kształt polityki fiskalnej – decentralizacja jest dodatnio skorelowana z udziałem inwestycji w wydatkach ogółem. Przyjmując w uproszczeniu, że im wyższe są wydatki inwestycyjne, tym szybsze jest tempo rozwoju gospodarczego w długim okresie, można wnioskować, iż istnieje pozytywna relacja między stopniem decentralizacji a tempem wzrostu PKB. Innym wynikiem sugerującym taką długookresową relację jest dodatnia korelacja między wskaźnikami decentralizacji dochodowej a wynikami edukacyjnymi. Niemniej część wyników może prowadzić do wniosku, że znaczenie autonomii i jej potencjalne oddziaływanie na rozwój gospodarczy są różne w odmiennych typach gmin – oszacowane korelacje wskazują, że zwiększanie autonomii wydaje się szczególnie korzystne w gminach wiejskich. Jednakże przeprowadzone obliczenia nie pozwalają potwierdzić hipotezy o znaczącym wpływie decentralizacji na rozwój gmin miejskich oraz miejsko-wiejskich.

Rozwój samorządów lokalnych zależy w znacznym stopniu od władz gminnych i ich działań. W związku z tym w ostatniej części naszych badań

przeanalizowany został potencjalny wpływ stopnia autonomii fiskalnej na wyniki wyborów bezpośrednich w samorządach. Decentralizacja sprawia, że lokalni politycy mają większą swobodę uzyskiwania i wydatkowania środków, co może wpłynąć na poparcie wyborcze urzędujących polityków. Badanie prawdopodobieństwa reelekcji pokazało jednak, iż poziom decentralizacji nie jest istotnym czynnikiem sukcesu w wyborach lokalnych. Znacznie istotniejsze są inne czynniki, takie jak m.in. stopień konkurencji wyborczej, płeć, wiek, wykształcenie i bezpartyjność kandydata. Wobec tego nie udało się potwierdzić hipotezy, że autonomia fiskalna oddziałuje na stabilność lokalnej sceny politycznej

Zaprezentowane w książce badanie nie dało pełnej informacji o wpływie decentralizacji na funkcjonowanie samorządów lokalnych w Polsce. Okazało się, że autonomia gmin zależy w znacznym stopniu od ich zamożności, a formalne zwiększenie stopnia decentralizacji niewiele zmieni w gminie, która nie ma wystarczających zasobów do podjęcia dodatkowych działań wykraczających poza to, do czego jest zobowiązana prawnie. Dlatego też tylko częściowo udało się potwierdzić postawione w pracy hipotezy. To spostrzeżenie jest jednak bardzo ważnym wnioskiem dla kształtu lokalnych finansów w Polsce. Wyrażnie bowiem wskazuje na to, że system transferów kierowanych do samorządów jest w praktyce nastawiony głównie na wyrównywanie tzw. nierówności pionowych, a więc finansuje zadania narzucone samorządom, na które nie mają one własnych środków. System transferów w niewielkim natomiast stopniu faktycznie wyrównuje nierówności poziome, tj. związane z nierówną lokalną bazą podatkową. Ostatecznie mieszkańcy biednych regionów otrzymują zdecydowanie uboższą ofertę zdecentralizowanych usług publicznych. Co więcej, wyniki naszych analiz dotyczących efektywności alokacyjnej pokazują, że mieszkańcy ci nie mogą liczyć na dopasowanie lokalnych wydatków do ich potrzeb. Samorządów zwyczajnie na to nie stać. Wyniki badania związku rozwoju i autonomii wskazują, że taki system finansów lokalnych może prowadzić do utrwalenia istniejących różnicowań rozwoju.

Dla pełnego zrozumienia skutków decentralizacji niezbędne są dalsze badania. Jednym z potencjalnych rozszerzeń jest przeprowadzenie analizy dla dłuższego okresu. Niestety dane są dostępne za relatywnie krótki okres, maksymalnie 15 lat. To za mało, by móc wychwycić długookresowe trendy rozwojowe. Z tego powodu warto powtórzyć niniejsze badania, gdy będą dostępne dłuższe szeregi danych. W odniesieniu do wielu zagadnień, takich jak efektywność kosztowa, należałoby przeprowadzić bardziej szczegółowe analizy, np. osobno dla gmin o wysokich i niskich wskaźnikach autonomii albo dla gmin o różnych poziomach zamożności.

Jeszcze inną możliwością jest dokładna analiza wzajemnych zależności między stopniem autonomii, wykorzystaniem środków z Unii Europejskiej i stopniem rozwoju. Przeprowadzone badania uwzględniały środki europejskie,

wchodziły one w skład mierników autonomii (a ich zmiany często tłumaczyły zmiany wartości wyliczonych wskaźników). W części badań wydatki związane z tymi środkami były istotnym statystycznie czynnikiem wpływającym na wielkość wydatków własnych gmin i miast. Jednakże wykonane analizy nie badały zależności między autonomią, środkami z UE i rozwojem, a jest to niewątpliwie bardzo istotne zagadnienie w przypadku polskich gmin. Środki unijne pozwalają części samorządów rozwijać się i poprawiać jakość życia, ale nie wszystkie gminy potrafią je efektywnie wykorzystać, a niektóre, być może ze względu na mały stopień samodzielności, mają problem z ich pozyskaniem. Analiza tych zagadnień stanowi niewątpliwie ciekawe zadanie, które warto podjąć w przyszłości.