

Arkadiusz Babczuk

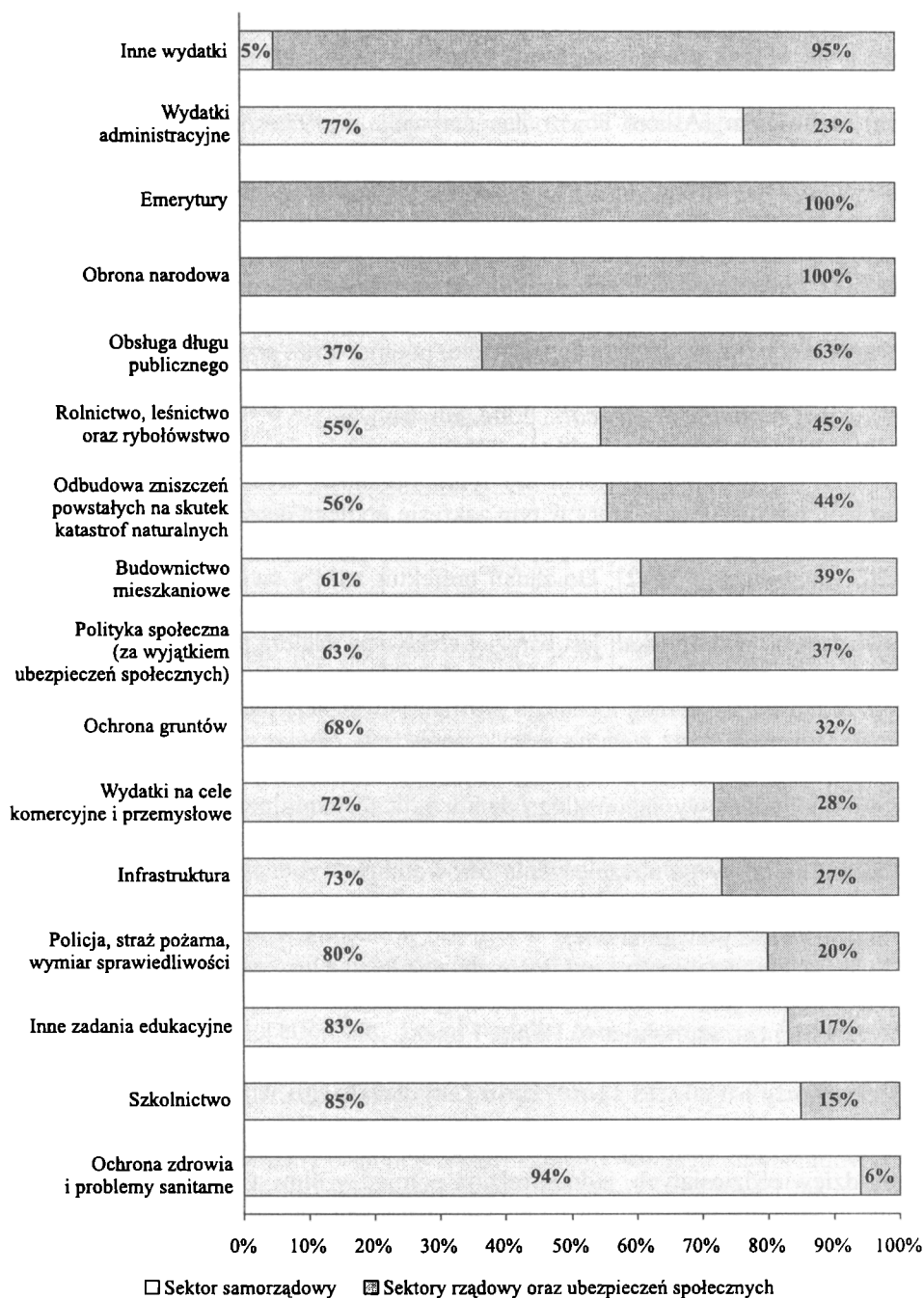
FINANSE SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO CESARSTWA JAPONII

1. Wstęp

Instytucja samorządu terytorialnego powołana do życia w dobie rewolucji francuskiej jest dziś obecna we wszystkich państwach demokratycznych. Finanse sektora samorządowego stanowią istotny element współczesnych systemów finansów publicznych. Japoński samorząd terytorialny narodził się stosunkowo późno, bo dopiero pod koniec lat osiemdziesiątych XIX wieku, w następstwie rewolucji Meiji, kładącej kres ponaddwupółwiekowej izolacji Japonii od świata zewnętrznego w okresie rządów szogunów rodu Tokugawa. Jego znaczenie dla funkcjonowania państwa i gospodarki japońskiej ugruntowało się dopiero po II wojnie światowej. W czasie okupacji amerykańskiej położono podwaliny nowoczesnego, demokratycznego ładu państwowego, a samorząd terytorialny znalazł swoje umocowanie w konstytucji i wrósł w życie społeczno-gospodarcze kraju [Lowel Government... 2002]. Przedmiotem niniejszego opracowania są finanse samorządu terytorialnego w Cesarstwie Japonii, podstawowe narzędzie realizacji zadań samorządu terytorialnego.

2. Organizacja samorządu terytorialnego i jego rola w japońskim sektorze publicznym

Cesarstwo Japonii ma obecnie dwuszczeblowy samorząd terytorialny. Tworzą go: samorząd regionalny (47 prefektur, w tym metropolia Tokio) oraz samorząd lokalny obejmujący 666 dużych miast (w tym 12 specjalnych metropolii wydzielonych, których zakres zadań zawiera część zadań typowych dla prefektur), 1990 miast i 576 wsi. W metropoliach występują dodatkowo jednostki pomocnicze w postaci dzielnic, tworzy się także związki komunalne do wykonywania określonych zadań. Jednostki obu szczebli są bardzo zróżnicowane pod względem powierzchni oraz liczby mieszkańców. Największa prefektura (Hokkaido) liczy 83 451 km²,



Rys. 1. Udział sektora samorządowego w wydatkach publicznych według dziedzin w roku budżetowym 2000

Źródło: [Marumatsu 2001, s. 3].

podczas gdy najmniejsza (Osaka) zaledwie 1875 km². Najludniejszą prefekturę (Tokio) zamieszkuje 11 542 tys. mieszkańców, a najmniej ludną (Tottori) zaledwie 619 tys. Powierzchnia jednostek samorządu lokalnego waha się od 1,27 km² (Takashima Town) do 1408 km² (Ashoro Town). Zamieszkuje je od 197 osób (Aogashima Village, Tomiyama) do 3281 tys. (Yokohama) [*Local Government...* 2002].

Samorząd terytorialny odgrywa wiodącą rolę w wielu obszarach życia społeczno-gospodarczego Japonii. Łączny udział wydatków budżetów ogólnych samorządu terytorialnego w skonsolidowanych wydatkach budżetu ogólnego władz centralnych oraz budżetów ogólnych samorządu terytorialnego przekracza 64,7%, nie brak jednak i takich dziedzin, w których jest on znacznie wyższy. Należą do nich w szczególności edukacja, zdrowie publiczne, policja, straż pożarna oraz inwestycje, infrastrukturalne, takie jak budowa dróg czy kanalizacji (rys. 1) [*White Paper...* 2003, s. 1-3; *Japanese Statistical...* 2002, tab. 5-1].

Zadania jednostek samorządu terytorialnego dzielą się na własne, zlecone oraz agencyjne. Te ostatnie powierza się tylko organowi wykonawczemu jednostki samorządu terytorialnego, który w tym zakresie podlega decyzjom poszczególnych ministrów. Zadania te pozostają poza zakresem kompetencji zgromadzeń lokalnych [*Local Government...* 2002]. Do zadań prefektur należy świadczenie usług, które wymagają zachowania jednolitego ogólnokrajowego lub regionalnego standardu bądź ich świadczenie w dużej skali jest bardziej efektywne. Należą do nich między innymi utrzymanie dróg regionalnych, prowadzenie szkół średnich oraz szpitali, finansowanie policji. Jednostki samorządu lokalnego prowadzą ewidencję ludności oraz szkoły podstawowe, finansują straż pożarną, pomoc społeczną, opiekę nad osobami starszymi, utrzymują drogi gminne oraz wodociągi [*Manging across...* 1997].

System budżetowy japońskiego samorządu terytorialnego obejmuje budżety ogólne (zwykłe) oraz budżety specjalne. Do tych ostatnich należą:

- budżet narodowego ubezpieczenia zdrowotnego,
- budżet opieki medycznej nad osobami starszymi,
- budżet opieki pielęgniarstwa,
- budżety przedsiębiorstw publicznych, działających w szczególności w takich dziedzinach, jak: wodociągi, transport publiczny, dostarczanie energii energetycznej i gazu, szpitalnictwo [*White Paper...* 2003, s. 1].

3. Przychody i wydatki samorządu terytorialnego w Cesarstwie Japonii

Przychody jednostek japońskich samorządu terytorialnego znacznie wzrosły w latach dziewięćdziesiątych, jednak relacja pomiędzy nimi a przychodami budżetu ogólnego zmniejszyła się¹. Na początku tej dekady łączne przychody budżetów ogólnych samorządu terytorialnego stanowiły 112,1% przychodów budżetu ogólnego.

¹ Autor operuje pojęciem przychodów, a nie dochodów publicznych, ponieważ w praktyce japońskiej rachunkowości publicznej wpływy zwrotne są traktowane na równi z wpływami bezzwrotnymi, co pozostaje w sprzeczności z rozumieniem kategorii dochodów publicznych w większości krajów OECD.

nego władz centralnych. W roku fiskalnym 2000 przychody jednostek samorządu terytorialnego w ujęciu bez konsolidacji wyniosły 107 219 mld jenów. Z tej kwoty 54 415 mld jenów przypadało na prefektury, a 52 804 mld jenów na jednostki samorządu lokalnego. Spośród jednostek samorządu lokalnego najwięcej przychodów wpływało do budżetów dużych miast (20 095 mld jenów), małych miast i wsi (13 868 mld jenów) oraz metropolii (10 004 mld jenów). Po wyeliminowaniu przepływów pomiędzy jednostkami różnych szczebli przychody samorządu terytorialnego były równe 100 275 mld jenów. Stanowiło to 107,4% przychodów budżetu ogólnego władz centralnych (tab. 1).

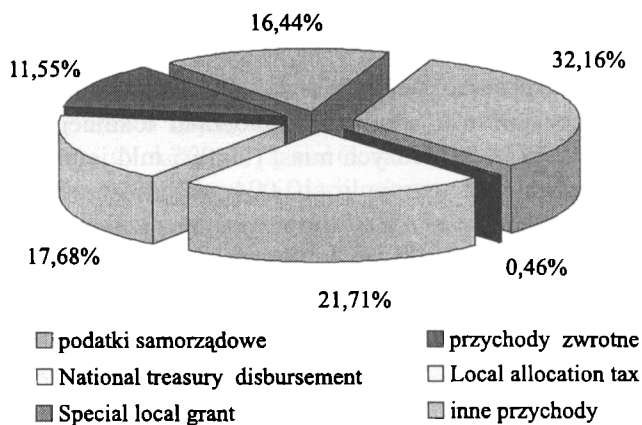
Tabela 1. Przychody samorządu terytorialnego według szczebli, na tle przychodów budżetu ogólnego w latach 1990-2000

Rok budżetowy	Przychody budżetu ogólnego władz centralnych	Przychody budżetów ogólnych władz samorządowych		Przychody budżetów ogólnych prefektur ogółem			Przychody jednostek samorządu lokalnego				
		ogółem bez konsolidacji	ogółem po konsolidacji	ogółem	Tokio	z wyjątkiem Tokio	ogółem bez konsolidacji	ogółem po konsolidacji	specjalne metropolie wydzielone	duże miasta	miasta i wsie
1990	71 703	85 037	80 410	43 455	6 575	36 880	42 598	41 582	7 444	19 933	11 072
1995	80 557	107 096	101 316	53 730	7 044	46 686	54 768	53 365	10 979	24 588	14 171
2000	93 361	107 219	100 275	54 415	6 514	47 901	54 502	52 804	10 004	20 095	13 868

Źródło: opracowanie własne na podstawie: [Japanese Statistical... 2002, tab. 5-1].

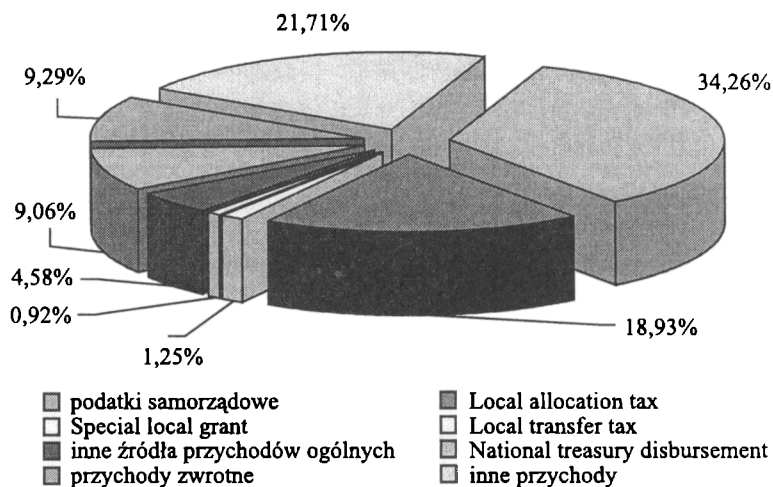
Wpływy budżetowe japońskich jednostek samorządu terytorialnego można podzielić na **przychody zwyczajne**, mające przeznaczenie ogólne, oraz **przychody nadzwyczajne** tj. przychody zwrotne, bądź transfery o zdeterminowanym przeznaczeniu. Do pierwszej kategorii środków należą podatki samorządowe oraz różnego rodzaju subwencje (Local allocation tax, Local transfer tax, Special local grant). Niektóre z nich są formą równoważenia przestrzennych dysproporcji dochodowych poprzez transfer na szczebel regionalny oraz lokalny części wpływów z podatków centralnych (Local allocation tax, Local transfer tax), inne zaś są formą rekompensaty za uszczuplenia wpływów z podatków samorządowych na skutek autoryzowanych przez władze centralne cięć podatkowych. Do drugiej kategorii przychodów należą przede wszystkim dotacje przekazywane na konkretne cele (National Treasury Disbursement) oraz przychody z emisji obligacji samorządowych, a także zyski przedsiębiorstw samorządowych [Ishii, Wada 1988; Doi 1998, s. 4].

W praktyce najważniejszymi źródłami przychodów prefektur są podatki samorządowe (32,16%), Local allocation tax (21,71%), National treasury disbursement (17,68%), przychody zwrotne (11,55%) (rys. 2). Podstawowymi źródłami przychodów jednostek samorządu lokalnego są podatki samorządowe (34,26%), Local allocation tax (18,93%), przychody zwrotne (9,26%), National treasury disbursement (9,06%) (rys. 3).



Rys. 2. Struktura przychodów prefektur w roku budżetowym 2000

Źródło: [Reed 1986].



Rys. 3. Struktura przychodów samorządu lokalnego w roku budżetowym 2000

Źródło: [Reed 1986].

Szczególne miejsce wśród przychodów przypada podatkom samorządowym, stanowiącym zawsze najpewniejszą gwarancję samodzielności finansowej samorządu terytorialnego. Cechą szczególną japońskich podatków samorządowych jest ich duża różnorodność, przy jednoczesnej ograniczonej wydajności fiskalnej większości z nich. Japońskie prefektury dysponują 16, a jednostki samorządu lokalnego 15 podatkami samorządowymi. W przypadku prefektur największe znaczenie mają wpływy z podatku od przedsiębiorstw (27,39%), lokalnego podatku konsumpcyjnego (16,72%), prefekturalnego podatku dochodowego od osób fizycznych (15,78%),

podatku samochodowego (11,67%), prefekturalnego podatku od dochodów z odsetek (8,53%), podatku od paliw płynnych (7,99%), prefekturalnego podatku od dochodów przedsiębiorstw lokalnych (5,45%). Wśród podatkowych dochodów jednostek samorządu lokalnego największe znaczenie mają wpływy z podatku od nieruchomości (45,29%), municypalnego podatku dochodowego od osób fizycznych (30,28%), municypalnego podatku od dochodów przedsiębiorstw (10,90%), City planning tax (6,60%), municypalnego podatku od papierosów (4,33%). Każdy z pozostałych podatków przynosi mniej niż 4% wpływów podatkowych prefektur oraz jednostek samorządu lokalnego [Local Government... 2000; White Paper... 2003].

Istotny poziom transferów z budżetu centralnego w postaci subwencji oraz dotacji, konieczność uzyskiwania zgody właściwego ministra na zmiany lokalnych regulacji podatkowych oraz stawek opodatkowania są wyrazami kontroli sprawowanej przez władze centralne nad finansami lokalnymi oraz regionalnymi. Przejawem tego zjawiska jest także znaczny udział przychodów zwrotnych, na których zaciągnięcie konieczna jest zgoda właściwego ministra (w przypadku prefektur) lub prefekta (w przypadku jednostek samorządu lokalnego) w strukturze przychodów japońskich jednostek samorządu terytorialnego [Aoki 2003; Ishii, Wada 1998; Local Finance...].

Wydatki japońskich jednostek samorządu terytorialnego również istotnie wzrosły w latach dziewięćdziesiątych, podobnie jednak jak w przypadku przychodów, relacja pomiędzy nimi a wydatkami budżetu ogólnego zmniejszyła się. Na początku tej dekady łączne wydatki budżetów ogólnych samorządu terytorialnego stanowiły 113,3% przychodów budżetu ogólnego władz centralnych. W roku fiskalnym 2000 wydatki jednostek samorządu terytorialnego w ujęciu bez konsolidacji wyniosły 104 560 mld jenów. Z tej kwoty 53 399 mld jenów przypadało na prefektury, a 52 859 mld jenów na jednostki samorządu lokalnego. Spośród jednostek samorządu lokalnego najwięcej wydatków notowały duże miasta (19 485 mld jenów), małe miasta oraz wsie (13 323 mld jenów) oraz metropolie

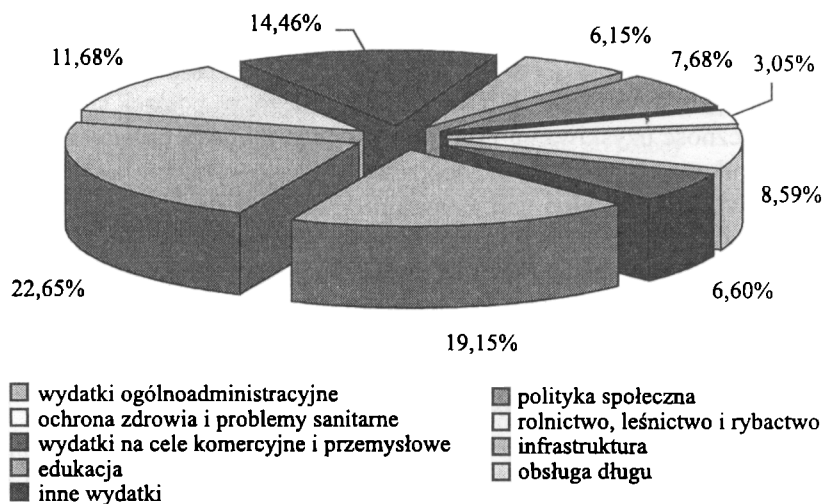
Tabela 2. Wydatki samorządu terytorialnego według szczebli

Rok budżetowy	Wydatki budżetu ogólnego władz centralnych	Wydatki budżetów ogólnych władz samorządowych		Wydatki budżetów ogólnych prefektur ogółem			Wydatki jednostek samorządu lokalnego				
		ogółem bez konsolidacji	ogółem po konsolidacji	ogółem	Tokio	z wyjątkiem Tokio	ogółem bez konsolidacji	ogółem po konsolidacji	specjalne metropolie wydzielone	duże miasta	miasta i wsie
1990	69 269	83 100	78 473	42 888	6 516	36 372	41 228	40 211	7 356	19 274	10 642
1995	75 939	104 725	98 945	52 823	7 008	45 815	53 303	51 901	10 818	23 947	13 695
2000	89 321	104 560	97 616	53 399	6 428	46 972	52 859	51 161	9 867	19 485	13 323

Źródło: opracowanie własne na podstawie: [Japanese Statistical... 2002, tab. 5-1].

(9867 mld jenów). Po wyeliminowaniu przepływów pomiędzy jednostkami różnych szczebli wydatki samorządu terytorialnego były równe 97 616 mld jenów. Stanowiło to 109,3% wydatków budżetu ogólnego władz centralnych (tab. 2).

W strukturze wydatków prefektur szczególnie duże znaczenie mają wydatki na edukację (22,65%), inwestycje (19,15%), obsługę zadłużenia (11,68%), wsparcie rolnictwa, rybołówstwa oraz leśnictwa (8,59%), politykę społeczną (7,68%). Łącznie stanowią one blisko 70% wydatków prefektur (rys. 4).

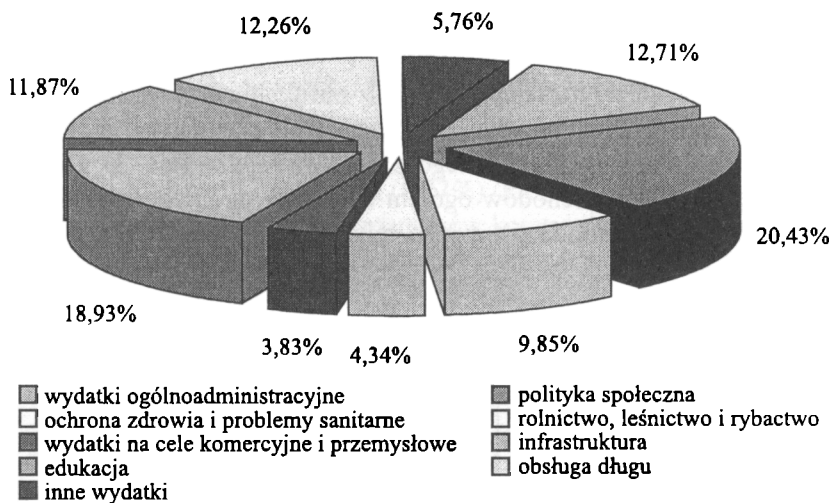


Rys. 4. Struktura wydatków prefektur w roku budżetowym 2000

Źródło: [Reed 1986].

W strukturze wydatków jednostek samorządu lokalnego szczególnie znaczącą rolę odgrywają wydatki na realizację zadań z zakresu polityki społecznej (20,43%), infrastrukturę (18,93%), administrację (12,71%), obsługę długu (12,26%), edukację (11,87%), ochronę zdrowia i rozwiązywanie problemów sanitarnych (9,85%). Łącznie stanowią one ponad 86% wydatków japońskich jednostek samorządu lokalnego (rys. 5).

Finanse japońskiego samorządu terytorialnego są przedmiotem licznych badań. Należy tu w szczególności wspomnieć badania N. Mochidy oraz S.R. Reeda. Według N. Mochidy, biedniejsze regiony Japonii otrzymują nieproporcjonalnie więcej środków w drodze transferów, zarówno o ogólnym przeznaczeniu jak i celowych, niż regiony bogatsze. Występuje wysoka negatywna korelacja (0,52) pomiędzy dochodami własnymi prefektur *per capita* a dochodami ogółem *per capita*. Im gorsza zatem sytuacja finansowa, tym wyższe transfery region otrzymuje. Na przykład Tokio, które w 1973 r. miało wpływ z podatków własnych ponad 3 razy wyższe niż najbiedniejszy region Okinawa, po uwzględnieniu transferów miało już dochody ogółem *per capita* niższe niż Okinawa. Jest to wyrazem ogólniejszej



Rys. 5. Struktura wydatków samorządu lokalnego w roku budżetowym 2000

Źródło: [Reed 1986].

tendencji do wyrównywania poziomu rozwoju w układach regionalnych, występującej w Japonii. W efekcie w kraju tym da się zauważyć znacznie mniejsze przestrzenne zróżnicowania dochodów i dobrobytu niż w USA i niż wynosi średnia w krajach OECD. Praktyka taka może jednak zniechęcać władze samorządowe do aktywności, poszukiwania nowych źródeł dochodów itp. N. Mochida [2001] uważa, że przyczynił się do tego lobbing polityków lokalnych na rzecz swoich regionów. Niektórzy badacze kwestionują jednak znaczenie lobbingu jako istotnego czynnika alokacji zasobów w Japonii. Należy do nich S.R. Reed, z którego badań wynika, że decydujące podczas przydziału transferów z budżetu centralnego są obiektywne uwarunkowania lokalne i historyczne (za [Iqbal 2001]).

T. Doi [1998], opierając się na metodzie Grangera (VAR), stwierdził, że pomiędzy dochodami a wydatkami japońskich prefektur istnieje wzajemna zależność. Oznacza to, że japońskie finanse regionalne są niejako „kierowane” wspólnie przez władze centralne oraz władze samorządowe.

S.R. Reed sugeruje, że japońskie władze lokalne mają mniej autonomii niż władze lokalne w USA, ale więcej niż w innych państwach unitarnych poddanych przez niego badaniu. Uważa on też, że w modelu japońskim decyzje w zakresie dochodów jednostek samorządu terytorialnego są bardziej scentralizowane, a decyzje o wydatkach bardziej zdecentralizowane [Pascha, Robaschik 2001]. System japoński stanowi rodzaj sytemu pośredniego pomiędzy scentralizowanym systemem państw unitarnych a bardzo zdecentralizowanym państw federacyjnych. K. Akizuki [2001] zauważył, że jest to model, w którym jednocześnie ujawniają się i współlistnieją centralna kontrola oraz decentralizacja, a proporcje między nimi zmieniają się w czasie. Wspomniany autor określił to zjawisko mianem „kontrolowanej decentralizacji”.

4. Zadłużenie samorządu terytorialnego w Cesarstwie Japonii

Japoński samorząd terytorialny korzysta z obfitych zwrotnych źródeł finansowania swoich zadań. Efektem tego jest znacznych rozmiarów zadłużenie, stanowiące przeciętnie $\frac{1}{4}$ długu publicznego Cesarstwa Japonii (tab. 3). Zadłużenie to stanowi już około 200% dochodów ogółem budżetów ogólnych japońskich władz samorządowych (po konsolidacji), a jego relacja do PKB przekracza 40% [Aoki 2003].

Tabela 3. Dług samorządowy na tle długoterminowego zadłużenia publicznego ogółem w wybranych latach budżetowych (w bln jenów)

Lata Wyszczególnienie	1993	1994	1998	1999	2001	2002*	2003	2004
Zadłużenie rządu centralnego	246	269	408	449	514	536 (487)	528	548
Zadłużenie samorządu terytorialnego	91	106	163	174	188	193	199	204
Zadłużenie publiczne ogółem (przed konsolidacją)	337	375	571	623	702	729 (680)	727	752
Udział długu samorządowego w zadłużeniu publicznym ogółem (przed konsolidacją) (w %)	27,00	28,26	28,55	27,93	26,78	26,47 (28,38)	27,37	27,13

* W roku 2002 miała miejsce zmiana metodologii liczenia zadłużenia rządu centralnego: powyżej wartość długu wykazywana według starych zasad, poniżej w nawiasie wartość długu wykazywana według nowych zasad.

Źródło: opracowanie własne na podstawie [Highlights of the Budget for FY2003, Ministry of Finance, Tokio, December 2002; Highlight of the Budget for FY 2004, Ministry of Finance, Tokio, December 2003].

Należy jednak pamiętać, że jednostkom samorządu terytorialnego nie wolno emitować obligacji municypalnych ani zaciągać pożyczek bez zgody:

- Ministerstwa Administracji Publicznej, Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, ministerstwa Poczty i Telekomunikacji – w przypadku prefektur,
- prefekta – w przypadku jednostek samorządu lokalnego [Pascha, Robaschik 2001].

Obligacje samorządowe lub pożyczki muszą być instrumentami długoterminowymi, a środki pozyskane za ich pośrednictwem mogą być użyte wyłącznie na inwestycje oraz wsparcie przedsiębiorstw użyteczności publicznej. Z drugiej strony znaczna część obligacji samorządowych jest nabywana przez instytucje zarządzającą programem FILP oraz banki będące pod ścisłą kontrolą Ministra Finansów [Ishii, Wada 1998; Local Finance...].

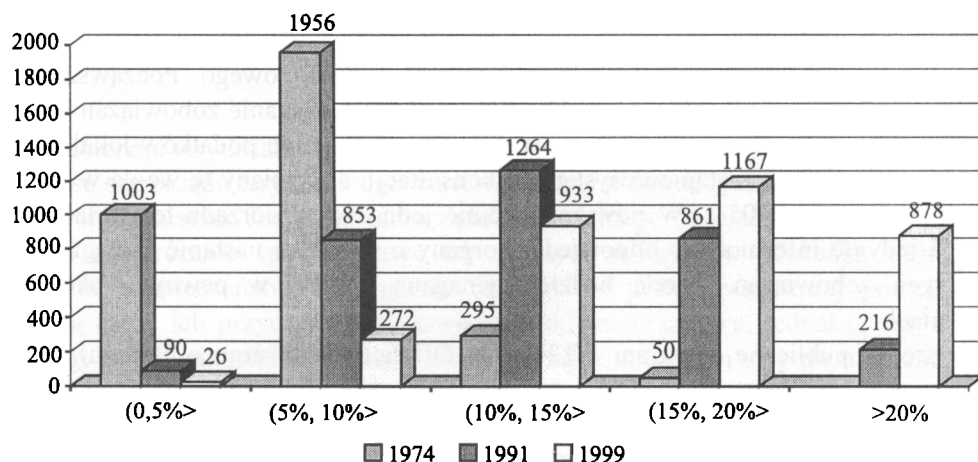
W strukturze wierzycieli prefektur dominuje zadłużenie wobec banków komercyjnych (41,26%), podmiotu zarządzającego programem FILP (31%) oraz osób fizycznych (12,24%). W przypadku jednostek samorządu lokalnego największym wierzycielem jest podmiot zarządzający programem FILP (40,8%), banki komercyjne (20,24%), Post Office Life Insurance Bureau (14,40%), Japan Finance Corporation for Municipal Enterprises (8,77%) (tab. 4).

Zadłużenie to generuje istotnych rozmiarów koszty obsługi. W latach 1974-1999 nastąpiło zasadnicze zwiększenie liczby podmiotów, w których relacja kosztów

Tabela 4. Struktura wierzycieli jednostek samorządu terytorialnego według stanu na koniec roku budżetowego 2000 (w %)

Wierzyciel	Prefektury	Jednostki samorządu lokalnego
Program FILP	31,00	40,80
Post Office Life Insurance Bureau	4,98	14,40
Japan Finance Corporation for Municipal Enterprises	4,48	8,77
Inne agencje programu FILP	1,55	0,50
Banki komercyjne	41,26	20,24
Firmy ubezpieczeniowe	0,18	0,60
Inne instytucje finansowe	3,62	4,63
Osoby fizyczne	12,24	5,89
Inne	0,70	4,16

Źródło: opracowanie własne na podstawie Japanese Statistical Yearbook 2001 (tab. 5-8).



Rys. 6. Rozkład jednostek samorządu terytorialnego w Japonii w zależności od stopnia obciążenia budżetu kosztami obsługi długu

Źródło: [Aoki 2003, s. 2].

obsługi długu do dochodów budżetowych jest wysoka (od 10 do 15%) oraz bardzo wysoka (od 15 do 20%) (rys. 6). Jeśli stopa ta przekracza 20%, to jest to odbierane jako „fiskalne bankructwo”. Nie mniej niż 878 jednostek (15 prefektur, 863 gminy) znalazło się w takiej sytuacji [Aoki 2003].

Znaczna część zobowiązań jednostek samorządu terytorialnego przypada na program FILP. T. Doi [1998] zauważył, że jednostki mocno uzależnione od pożyczek z FILP mają tendencję do otrzymywania niskich dochodów podatkowych oraz wysokich kwot subwencji. Oznacza to, że duża część z nich obsługuje zadłużenie, opierając się na funduszach otrzymywanych od rządu centralnego. T. Doi i T. Hoshi podjęli próbę oszacowania wartości pożyczek udzielonych ze środków FILP jednostkom samorządu terytorialnego uznanym za perspektywicznie niewypłacalne. W zależności od scenariusza wyniosła ona od 10 964 mld jenów do 42 331,1 mld jenów, z tego za pożyczki *de facto* stracone uznano dług w wysokości od 3494,4 mld jenów do 38 925 mld jenów [Doi, Hoshi 2002, s. 10-14, 32].

5. Perspektywy finansów samorządu terytorialnego Cesarstwa Japonii

Zjawiskiem ważącym na perspektywach rozwoju finansów publicznych Cesarstwa Japonii, w tym także finansów samorządowych, będzie, w dającej się przewidzieć perspektywie, problem zadłużenia. Jeśli Japonia nie podejmie skutecznych prób jego rozwiązania, to około 2025 r. dług publiczny może osiągnąć 350 % PKB. Podstawowe działania, jakie muszą być podjęte, dotyczą wzrostu aktywności zawodowej kobiet, zrównoważenia finansów publicznych poprzez podniesienie podatków oraz redukcji niektórych wydatków publicznych [*Long-term Economic...* 2001].

Konieczne reformy nie ominęły już sektora samorządowego. Począwszy od kwietnia 2000 r., konieczność uzyskiwania zgody na zaciąganie zobowiązań przez jednostki samorządu terytorialnego oraz zmiany w systemie podatków lokalnych, została zniesiona i zastąpiona systemem konsultacji, ale zmiany te wejdą w życie najwcześniej w 2005 r. W nowym systemie jednostki samorządu terytorialnego będą jedynie informowały odpowiednie organy o mającym nastąpić zaciągnięciu nowych zobowiązań. Zgoda będzie wymagana jedynie w pewnych okolicznościach:

- środki publiczne (program FILP, Post Office Life Insurance Bureau) będą mogły być pożyczane jedynie po uzyskaniu zgody właściwego organu (ministra lub prefekta),
- pożyczanie po przekroczeniu określonego limitu obciążenia długiem będzie możliwe tylko za zgodą właściwego organu,
- jeśli jednostka ma stawki podatków na poziomie niższym niż przeciętny, wymagana będzie zgoda właściwego organu na zaciągnięcie zobowiązań.

- pożyczki z środków Postal Savings, Postal Life Insurance Co. oraz funduszy ubezpieczenia społecznego pozostaną limitowane przez Parlament [Pascha, Robeschik 2001].

Dokonano już także określonych redukcji wydatków jednostek samorządu terytorialnego. Dotyczy to przede wszystkim wydatków na edukację i wydatków administracyjnych. Jednocześnie ograniczono i skonsolidowano także subsydia udzielane innym podmiotom z budżetów jednostek samorządu terytorialnego [White Paper... 2003, s. 29-31]. Od 1945 r. nieustannie są podejmowane wysiłki na rzecz łączenia jednostek samorządu terytorialnego.

Aby poprawić funkcjonowanie sektora samorządowego, należy także zredukować lukę pomiędzy dochodami a wydatkami poprzez zwiększenie podatków od mieszkańców i konsumpcyjnych, wdrożenie innych niż dochodowe podatków od przedsiębiorstw. Należy ograniczyć zakres dotowania i subwencjonowania jednostek oraz uprościć i zobiektywizować kryteria przydziału środków z budżetu centralnego, promować rozwój efektywnego i płynnego rynku obligacji samorządowych.

Znaczna część tych postulatów znalazła wyraz już w budżecie na rok fiskalny 2004. Od budżetu roku 2004 ma zostać wprowadzona reforma podatkowych źródeł zasilania jednostek samorządu terytorialnego polegająca między innymi na przekazaniu na szczebel lokalny oraz regionalny całości wpływów z centralnego podatku dochodowego od osób fizycznych poprzez odpowiednie podwyższenie stawek samorządowych podatków dochodowych. Obecnie wdrożono rozwiązanie przejściowe polegające na rozdziale wpływów z tego podatku pomiędzy jednostki samorządu terytorialnego na podstawie liczby ludności [Highlights of the Budget... 2003; Ischii, Wada 1998; Local Government... 2002; White Paper... 2003].

6. Podsumowanie

Samorząd terytorialny funkcjonuje w Japonii zasadniczo na dwóch szczeblach. Finanse samorządu terytorialnego stanowią ważny element systemu finansów publicznych Cesarstwa. Jednostki samorządu terytorialnego finansują w przeważającej części dostarczanie społeczeństwu tak ważnych usług, jak: edukacja, ochrona zdrowia, bezpieczeństwo wewnętrzne (działalność policji oraz straży pożarnej). Istotną część ich przychodów stanowią podatki samorządowe, jednakże zarówno regiony jak i jednostki samorządu lokalnego są w znacznym stopniu uzależnione od środków transferowanych z budżetu centralnego (dotacji, subwencji). Transfery jaskrawo uprzywilejowują podmioty ekonomicznie najstabsze, co sprzyja wyrównywaniu dysproporcji regionalnych, ale też może ograniczać aktywność i inicjatywę elit lokalnych i regionalnych. Istnieje zatem potrzeba dalszej decentralizacji finansów publicznych poprzez zwiększenie puli środków własnych w strukturze przychodów jednostek samorządu terytorialnego.

Samorząd terytorialny w Japonii należy do najmocniej zadłużonych na świecie. Dług jednostek samorządu terytorialnego stanowi około 40% PKB Japonii oraz około 200% dochodów tych jednostek. Dług samorządu terytorialnego tworzy około ¼ całości zadłużenia publicznego Cesarstwa Japonii – największego dłużnika suwerennego wśród krajów OECD. Zarządzanie tym długiem podlega licznym ograniczeniom. Jednym z najdotkliwszych jest wymóg uzyskiwania zgody ministra (wobec prefektury) oraz prefekta (wobec jednostki samorządu lokalnego) na zaciągnięcie nowych zobowiązań. Podstawowymi pożyczkodawcami dla jednostek samorządu terytorialnego są podmioty publiczne i banki kontrolowane przez państwo.

W najbliższych latach system finansów samorządowych Japonii będzie podlegał istotnym przekształceniom, aby sprostać wyzwaniom współczesności. Do podstawowych kierunków już zainicjowanych przemian, należy zaliczyć: wzrost dochodów podatkowych jednostek samorządu terytorialnego, ograniczenie dotacji i subwencji z budżetu centralnego, łączenie jednostek samorządu terytorialnego oraz znoszenie ograniczeń w zakresie zaciągania zobowiązań przez jednostki samorządu terytorialnego.

Literatura

- Annual Report on the Japanese Economy and Public Finance 2002-2003. No Gains without Reform III*, Government of Japan, Cabinet Office, Tokyo, grudzień 2003.
- Akizuki K., *Controlled Decentralization: Local Governments and the Ministry of Home Affairs in Japan*, World Bank Institute, Washington 2001.
- Aoki H., *The Present Condition and their Problems for the Local Public Finance in Japan*, Gesell Research Society Japan, 2003.
- Doi T., *Is Japanese Local Finance Really Centralized? From a Viewpoint of the Revenue- Expenditure Nexus*, Institute of Social Science, Tokyo 1998.
- Doi T., Hoshi T., *Paying for the FILP*, NBER Working Paper 2002 nr 9385.
- Highlights of the Budget for FY 2003*, Ministry of Finance, Tokyo, grudzień 2002.
- Highlights of the Budget for FY 2004*, Ministry of Finance, Tokyo, grudzień 2003.
- Iqbal F., *Evolution and Salient Characteristics of the Japanese Local Government System*, World Bank Institute, Washington, maj 2001.
- Ishii H., Wada E., *Local Government Spending: Solving the Mystery of Japanese Fiscal Packages*, Institute for International Economics, Working Paper 1998 nr 5.
- Japanese Statistical Yearbook 2001. tab. 5-1. Ministry of Public Management, Home Affairs, Post and Telecommunications, Tokyo 2002.
- Local Finance*, <http://www.soumu.go.jp/english/c-zaisei>
- Local Government Grant Distribution. An International Comparative Study*, PricewaterhouseCoopers, London 2002.
- Local Self-Government*, <http://www.jin-japan.org/access/local>
- Long-term Economic Forecast of the Japanese Economy (2001-2025)*, Japan Center for Economic Research, Tokyo 2001.
- Managing across Level of Government. Japan*, OECD, Paris 1997.

-
- Marumatsu M., *Intergovernmental Relations in Japan: Models and Perspectives*, World Bank Institute, Washington 2001.
- Mochida N., *Taxes and Transfers in Japan's Local Public Finance*, World Bank Institute, Washington 2001.
- Pascha W., Robaschik F., *The Role of Japanese Local Governments in Stabilisation Policy*, Convention of Asia Scholars, Berlin 2001.
- Reed S.R., *Japanese Prefecture and Policymaking*, University of Pittsburgh Press., Pittsburgh 1986.
- White Paper on Local Public Finance 2002*, Ministry of Public Management, Home Affairs, Posts and Telecommunications, Tokyo 2003.

FINANCE OF SELF-GOVERNMENTS IN JAPAN

Summary

The finance of local and regional self- governments in Japan is the object of the present study. The author characterizes the principles of their organization and their role in the public sector. He presents basic sources of revenue of prefectures (regional-self-governments) as well as local self-governments, and also the main directions of their expenditures. The debt of the self-governmental sector is presented then. Finally, the author characterizes the changes in finance of self-governments which are already made to self-governmental sector in Japan so that it would function in an efficient way.

Dr Arkadiusz Babczuk jest adiunktem w Katedrze Finansów i Rachunkowości Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu.